Augustinho
PALUDO

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- Livro mais completo de Administração Pública da atualidade
- Utilizado pelas principais bancas de concursos
- Guia conceitual para o gestor público
- Fonte de pesquisa para trabalhos acadêmicos

De acordo com:

- Referencial bibliográfico contemporâneo
- Principais páginas do governo federal
- Análise de provas recentes

11ª edição
revista e atualizada

JusClass
• Questões interativas

INCLUI:

- *4ª Edição/2021 do Livro de Questões Comentadas*
- *Novo capítulo - Ciclo de Gestão*

EDITORA JusPODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

Augustinho
PALUDO

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

11ª edição
revista e atualizada

2024

EDITORA JusPODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

EDITORA *Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

Rua Canuto Saraiva, 131 – Mooca – CEP: 03113-010 – São Paulo – São Paulo
Tel: (11) 3582.5757
• Contato: https://www.editorajuspodivm.com.br/central-de-relacionamento

Copyright: Edições *Jus*PODIVM

Diagramação: Equipe *Jus*PODIVM

Capa: Marcelo S. Brandão *(santibrando@gmail.com)*

• A Editora *JusPODIVM* passou a publicar esta obra a partir da 9.ª edição.

P184a Paludo, Augustinho
Administração Pública / Augustinho Paludo – 11.ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.
672 p.

Inclui Bibliografia
ISBN: 978-85-442-4777-8

1. Administração Pública. 2. Governabilidade. 3 Gestão Pública. I. Paludo, Augustinho. II. Título.

CDD 350

BIBLIOTECÁRIA RESPONSÁVEL
Ana Carolina Ribeiro Mois – CRB7 – RJ 007348/0

Todos os direitos desta edição reservados a Edições *Jus*PODIVM.

É terminantemente proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio ou processo, sem a expressa autorização do autor e das Edições *Jus*PODIVM. A violação dos direitos autorais caracteriza crime descrito na legislação em vigor, sem prejuízo das sanções civis cabíveis.

11.ª ed., *2.º tir.:* mar./2024 *3.º tir.:* mai./2024.

De tudo, ficam três coisas:
A certeza de que estamos sempre começando,
A certeza de que é preciso continuar,
A certeza de que seremos interrompidos antes de terminar.

Portanto devemos:
Fazer da interrupção um caminho novo,
Da queda, um passo de dança,
Do medo, uma escada,
Do sonho, uma ponte,
Da procura, um encontro.

Poema atribuído a
Fernando Sabino

Dedico este livro aos **meus filhos**
Luís Otávio, Ana Laísa e José Pedro.
E, também, a **todas as pessoas que são honestas e praticam o bem** – independentemente da condição econômica, raça ou religião –, pois são verdadeiras lâmpadas a iluminar a escuridão de um mundo egoísta.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, Pai eterno, pelo dom da vida;

Agradeço a Nossa Senhora, porque - quando estive clinicamente morto - ela atendeu às súplicas de minha mãe, que rezava, e me devolveu a vida;

Agradeço ao meu pai, Pedro Zacarias Paludo (*in memoriam*), pelo exemplo de fé, perseverança e honestidade;

Agradeço à minha mãe, Stela de Barba Paludo (*in memoriam*), pelo exemplo de fé, humildade e alegria;

Agradeço ao Sérgio Altenfelder, ilustre professor e fundador do Curso Aprovação (Curitiba), por me abrir as portas para a docência (2007);

Agradeço ao Doutor Mario Procopiuck, pela coautoria do capítulo Noções de Políticas Públicas;

Agradeço ao Marcos Holanda, Assessor Jurídico e Pregoeiro da JFPR, pelo auxílio na revisão e atualização do capítulo Gestão de Contratos;

Agradeço ao Max Luiz Carvalho, Coordenador de TI no Tribunal Eleitoral do Paraná, pelo auxílio na revisão do capítulo TI, SI, Gestão do Conhecimento, Governo eletrônico.

Agradeço a Editora Juspodivm por ter confiado em meu trabalho.

SOBRE O AUTOR

Augustinho Vicente Paludo é Bacharel em Administração pelas Faculdades SPEI, com **Pós-graduação** em Administração Pública pelas Faculdades Unibrasil; **MBA** em Gestão Pública pela Faculdade Tecnológica Fatex-Expert; **Mestre e Doutorando** em Planejamento e Governança Pública pela UTFPR. É professor de Orçamento Público, Administração Financeira e Orçamentária, LRF, Administração Pública e Planejamento Governamental em cursinhos preparatórios para concursos públicos em Curitiba e Tutor de cursos da Esaf nessas áreas. Possui experiência de 30 anos no meio público. Foi Diretor de Planejamento, Orçamento e Finanças na Justiça Federal do Paraná; Analista de Finanças e Controle da CGU-RS; e atualmente é Analista Administrativo do TRE-PR com exercício na Secretaria de Controle Interno e Auditoria (audita a parte orçamentária, financeira, contábil e de gestão). Voltou a estudar para concursos públicos em 2005, tendo obtido os seguintes resultados: 6º lugar – Analista Administrativo TRE-SC/2005; 16º lugar – Analista de Finanças e Controle da CGU na Região Sul/2006; 3º lugar – Analista de Orçamento do MPU no Paraná/2007; 2º lugar – Analista Administrativo do TRE-PR/2007. Em 2008, foi novamente aprovado no concurso de AFC-CGU para Brasília e convocado para assumir a vaga em julho de 2009.

Em 2019, foi aprovado em 1º lugar na prova classificatória para o Mestrado na UTFPR, que foi concluído em fevereiro de 2021 com o conceito "A". A Dissertação que deu origem ao Livro *Governança organizacional pública e planejamento estratégico para órgãos e entidades públicas* já foi baixada 1.500 vezes para estudos (em dezenas de países, com destaque para EUA); e o livro, pelo terceiro ano consecutivo, é referência para a Seleção de Mestrado e Doutorado em Planejamento e Governança Pública da UTFPR. Em 2022, foi aprovado em 1º lugar no concurso para Doutorado na UTFPR.

Atua também como professor de pós-graduação nos módulos de Orçamento Público, Administração Pública e Planejamento Governamental.

A partir do segundo semestre de 2010, tem recebido dezenas de convites (alguns aceitos) para ministrar aulas (concursos e pós-graduação) em cursinhos e instituições educacionais de diversas capitais brasileiras. Em 2013, foi convidado

pela Fundação Fernando Henrique Cardoso (em parceria com a EBS-Estação Business Scholl) onde, de 2014 a 2018, **ministrou 4 módulos** relacionados a Administração Pública, Orçamento Público e Planejamento Governamental no **Programa GESTÃO BRASIL** (destinado a capacitar gestores e servidores públicos municipais em nível nacional). Atualmente, essas aulas encontram-se disponíveis na empresa JML, nacionalmente conhecida pela qualidade de seus cursos.

Em abril de 2021, gravou o Curso Nacional de **Implementação da Governança Organizacional em Órgãos e Entidades Públicas**, disponível na empresa JML.

APRESENTAÇÃO

Caros alunos,

A luta pela aprovação em concursos públicos me fez ver a importância de bons livros para o estudo das disciplinas. **E o que é um bom livro?** É aquele que aborda o conteúdo cobrado pelas bancas, facilita o aprendizado e possibilita o acerto das questões na hora da prova.

Ocorre que, quando o assunto era Administração Pública, os poucos livros existentes não atendiam aos editais e, por isso, eram insuficientes para responder às questões.

Assim, tendo vivido essa dificuldade, e considerando minha experiência de 30 anos na administração pública federal em três órgãos diferentes, e minha formação toda direcionada para a área pública, resolvi assumir o desafio de lhes apresentar um livro específico para o estudo de Administração Pública, segundo os conteúdos cobrados pelas bancas de concursos atualmente.

Na **primeira edição**, foram mais de trezentas referências bibliográficas, mais de 18.000 páginas lidas e mais de um ano de dedicação. Nas **edições seguintes**, com a inserção de novos capítulos e atualizações, a pesquisa utilizou cerca de 900 novas referências, sendo que, ao final da 11ª edição, já foram pesquisadas mais de 1.200 fontes. O conteúdo deste livro é direcionado para os concursos de Auditor de Controle Externo do TCU, Analista de Finanças e Controle da CGU, Concursos do Ciclo de Gestão do Poder Executivo, Auditor Fiscal da Receita Federal, Auditor Fiscal do Trabalho, Analista Administrativo do Poder Judiciário, Tribunais de Contas Estaduais, Fiscais de ISS e todos os concursos que contenham a disciplina de Administração Pública.

Meu **linguajar é objetivo**, como é fácil perceber, pois considero que o estudante para concursos não tem tempo a perder com palavras excessivas que não se traduzem em conhecimentos específicos e úteis para responder aos questionamentos das bancas.

Por inúmeras vezes, deixei de lado meu ego de escritor para transcrever palavras de outros autores que melhor souberam definir conceitos/características

do tema, ou para citar trechos de escritores de renome – tudo com a finalidade de facilitar o correto entendimento da matéria e o acerto das questões.

Utilizei destaques em negrito no livro todo, ampliei os tradicionais tópicos de "Atenção", desenhos e quadros explicativos, com a finalidade de facilitar o aprendizado e a diferenciação entre assuntos semelhantes.

Pretendo monitorar os assuntos e questões cobrados nos próximos concursos e, se houver necessidade, revisarei este livro, acrescentando outros itens ou ampliando alguns dos atuais.

Dúvidas quanto a esta obra poderão ser dirimidas diretamente com o autor por meio da página **www.comopassar.com.br/www.augustinhopaludo.com.br**, onde também haverá melhores informações sobre os livros do autor, resoluções/comentários das últimas provas da matéria e orientações gratuitas sobre como passar em concursos públicos.

Conquistar uma vaga no serviço público **só depende de você**: se estiver disposto a estudar com dedicação e perseverança, então a vaga já é sua. Trata-se apenas de uma questão de tempo!

Boa sorte a todos!
Prof. Augustinho Paludo

PREFÁCIO

Após quinze anos de trabalho de incentivo ao ensino da disciplina gestão pública nos cursos de graduação em Administração Empresarial, foi gratificante encontrar este livro do professor Augustinho Vicente Paludo, obra didática, de fácil leitura, que abrange os principais temas da administração pública brasileira.

O texto, direcionado especialmente aos candidatos a concursos públicos, é igualmente adequado aos futuros empresários, conscientes da importância de se conhecer o funcionamento dos governos federal, estadual e municipal, condição indispensável à sobrevivência do negócio neste país estatal desde o descobrimento, e que está demandando, cada vez mais, a participação do cidadão nas decisões do interesse da sociedade.

Esse conhecimento da administração pública se potencializa na atualidade, diante da crescente presença das organizações não governamentais – ONGs – nas atividades do Estado, mediante convênios e, especialmente, pelos contratos de gestão firmados entre o Governo e aquelas organizações, todas de interesse da sociedade.

O professor Augustinho vê claramente a semelhança de trabalho entre o administrador privado e o público. Ambos procuram ser eficazes na produção de bens e serviços, aplicando os recursos materiais e humanos de que dispõem, e ambos planejam, organizam, dirigem e controlam suas atividades. Os pontos em comum superam em muito as diferenças entre o gestor privado e o público, dentre elas a de que o primeiro visa ao lucro, enquanto o outro tem o objetivo de prestar o melhor serviço ao cidadão.

Daí a aplicabilidade, no setor público, das técnicas gerenciais exaustivamente utilizadas no ambiente empresarial: as ferramentas de gestão da qualidade, a administração por objetivos, a transparência no relacionamento com os funcionários e clientes, o planejamento estratégico, a tecnologia da informação e comunicação, os princípios da liderança, a flexibilidade, a autonomia gerencial, a avaliação pelo desempenho, e outras.

O autor, quando aponta os importantes desafios a serem superados pela administração governamental, demonstra uma experiência profissional que se complementa ao conhecimento acadêmico da gestão pública. Preliminarmente, observa que a Constituição de 1988 engessou e encareceu a estrutura administrativa estatal, retirou autonomia do Poder Executivo e, pela judicialização, impôs mais interferência do Poder Judiciário no Executivo.

A reforma gerencial, iniciada em 1995, havia diagnosticado as causas da obsolescência da estrutura governamental, entretanto, na prática, até hoje, não se conseguiu reduzi-las: elevado custo, ausência de política de recursos humanos, excesso de gastos com inativos, desequilíbrio nas remunerações.

Deste modo, o livro muito contribui para o aprimoramento da capacitação dos novos servidores públicos, ao mesmo tempo em que oferece a base de conhecimento para os jovens universitários se interessarem pelos temas maiores da administração brasileira. Neste sentido, há algum tempo, divulgamos uma mensagem de esperança:

"Se a maior e melhor participação de administradores profissionais na gestão do governo conseguir aumentar em 2% a eficiência da máquina administrativa federal, estadual e municipal, isto será suficiente para o pagamento de quatro milhões de bolsas de estudo universitárias, no valor anual de seis mil reais cada. Brasileiro não perde a esperança!"

Rio de Janeiro, 31 de outubro de 2011.

Milton Xavier de Carvalho Filho
mxcf@uol.com.br

Mestre em Administração Pública pela FGV.

NOTA À 11ª EDIÇÃO

Preliminarmente, muito obrigado aos concurseiros, estudantes acadêmicos e profissionais que adquiriram este livro e que enviaram centenas de e-mails: elogiando a obra, manifestando suas preferências, sugerindo melhorias e nos incentivando a continuar.

A **utilização – contínua e progressiva – desse livro** pelas Bancas de Concursos, por profissionais públicos e no meio acadêmico (divulgado em www.comopassar.com.br nos arquivos "Eis a Prova", "Eis a Prova-2", "Eis a Prova3" e "Eis a Prova-4") nos encheu de orgulho e aumentou a satisfação e o prazer com que nos dedicamos a esta obra, a responsabilidade quanto ao conteúdo apresentado, e o compromisso com a sua atualização.

A pesquisa, realizada por historiador, quanto a meus livros, demonstrou que sua utilização no meio acadêmico profissional já alcançou o mesmo patamar que a utilização em concursos – no entanto, a dimensão de sua utilização foi uma agradável surpresa.

Resultado da pesquisa sobre utilização de Meus Livros 30/06/2021					
Total	**Item de pesquisa - Livros**	**Adm. Pub**	**Orç/Afo/L**	**Plan. Gov.**	**Afrf-Aft**
resultados - ACADÊMICO / PROFISSIONAL					
550	Artigos Científicos	370	120	55	5
200	TCC, Monog, Dissert, Teses	134	44	20	2
150	Congressos e seminários	110	28	12	0
resultados - CONCURSO					
400	EDITAIS DE CONCURSOS (45 Nacionais, 65 Estaduais, 290 Municipais)	268	96	20	16
resultados - CONCURSO					

Resultado da pesquisa sobre utilização de Meus Livros 30/06/2021					
Total	**Item de pesquisa - Livros**	**Adm. Pub**	**Orç/Afo/L**	**Plan. Gov.**	**Afrf-Aft**
28	Questões – Citações Diretas	19	5	2	2
6	Ref./Discursiva – Citação Direta	3	2	1	0
300	Questões – Recorte de Texto de meus Livros – Sem citação	200	72	4	24

Nesta **11ª edição**, houve o novo capítulo Ciclo de Gestão (reescrito em face do novo PPA 2024-2027); e pequenos ajustes e atualizações nos demais capítulos.

Destaco a 4ª edição (2021) do Livro **Questões Comentadas de Administração Pública** (registrada na Biblioteca Nacional), com 920 questões, que será fornecido gratuitamente na versão PDF, como material complementar na web-página da Editora.

Foram **desconsideradas** as normas com vigência limitada (Pandemia de Covid-19).

Reforçamos nosso compromisso com o leitor/estudante, respondendo todos os e-mails recebidos por meio do contato da página **www.comopassar.com.br/www.augustinhopaludo.com.br**, onde também há melhores informações sobre os meus livros, resoluções/comentários das últimas provas da matéria e orientações sobre como passar em concursos públicos.

Além dos novos capítulos e das melhorias, mais uma vez primamos pelo ajuste fino do conteúdo do livro com o conteúdo cobrado pelas bancas, visando facilitar o acerto das questões.

Por fim, lembro que, considerando da 3.ª para a 11.ª edição, são **6 novos capítulos**, alterações significativas em 8 outros capítulos e atualizações em todos os demais. Portanto, os conteúdos das edições anteriores encontram-se desatualizados.

O Autor

SUMÁRIO

Capítulo 1

CONCEITOS GERAIS, PROCESSO ADMINISTRATIVO E CARACTERÍSTICAS DAS ORGANIZAÇÕES MODERNAS 27

1.1. Conceitos Gerais 27

1.2. Processo Administrativo 32

1.3. Características das Organizações Formais Modernas 36

1.3.1. Estrutura Organizacional 40

1.3.2. Departamentalização 45

Capítulo 2

ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA DO ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO 49

2.1. Estado 49

2.1.1. Artigos Constitucionais 55

2.1.2. O Estado de Bem-Estar Social 67

2.2. Governo 71

2.3. Administração Pública 75

2.3.1. Características da Administração Pública 79

2.3.2. Princípios aplicáveis à Administração Pública 80

2.3.3. Organização da Administração Pública brasileira 84

2.3.3.1. Administração direta 87
2.3.3.2. Administração indireta 88
2.3.3.3. Terceiro setor 100
2.3.3.4. Técnicas jurídicas de organização administrativa 106

Capítulo 3

CONVERGÊNCIAS E DIFERENÇAS ENTRE A GESTÃO PÚBLICA E A GESTÃO PRIVADA 113

Capítulo 4

MODELOS TEÓRICOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 119

4.1. Administração Pública patrimonialista 120
4.2. Burocracia, Sistemas Sociais e Tipos de Dominação 123
4.3. Administração Pública Burocrática 127
4.3.1. Paradigma pós-burocrático 135
4.4. Administração Pública Gerencial 138
4.4.1. O novo gerencialismo público ou nova gestão pública .. 145
4.5. E a Governança? 151

Capítulo 5

HISTÓRICO, REFORMAS E EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL 153

5.1. De 1808 a 1930 153
5.2. A reforma burocrática e a criação do DASP 157
5.3. Tentativas de modernização, o DL nº 200/1967 e o PND – Plano Nacional de Desburocratização 163
5.4. Nova República, transição democrática e retrocesso administrativo 173
5.5. Governo Collor de Mello 180
5.6. Governo Fernando Henrique Cardoso 183

5.7. Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (1995) 184
5.7.1. A crise do Estado 185
5.7.2. Diagnóstico 188
5.7.2.1. Dimensão institucional-legal 189
5.7.2.2. Dimensão cultural e Dimensão-Gestão 192
5.7.3. O aparelho do Estado e as formas de propriedade 195
5.7.4. Objetivos globais do PDRAE 199
5.7.5. Estratégia de transição 200
5.7.6. A dinâmica da transição 201
5.7.7. Projetos do plano diretor de reforma do aparelho do Estado 203
5.8. Extinção do Mare e Resultados da Reforma 207
5.9. Governo Lula 209
5.10. Governo Dilma 215
5.11. Governo Bolsonaro 219

Capítulo 6

GOVERNABILIDADE, GOVERNANÇA E ACCOUNTABILITY 225

6.1. Governabilidade 226
6.2. Governança 231
6.2.1. Nível Estatal: União, Estados, Municípios 231
6.2.2. Governança em Nível de Órgão/Entidade 237
6.2.2.1. Referencial de Governança do TCU, Aplicável aos Órgãos e Entidades Públicas 240
6.2.3. Governança em Nível de Atividades Intraorganizacionais 244
6.3. Accountability 248

Capítulo 7

TI, SI, GESTÃO DO CONHECIMENTO, GOVERNO ELETRÔNICO E TRANSPARÊNCIA 255

7.1. TI e SI 255

7.2. Informação, era do conhecimento e gestão do conhecimento .. 260

7.2.1. Inteligência Artificial 268

7.3. Governo Eletrônico 270

7.3.1. Breve histórico do Governo Eletrônico 278

7.3.2. Governo Digital 281

7.4. Transparência Eletrônica 283

7.4.1. Transparência e a LRF 285

7.4.2. Transparência e a Lei de Acesso à Informação 288

Capítulo 8

COMUNICAÇÃO E REDES 291

8.1. Comunicação 291

8.1.1. Processo de Comunicação 295

8.1.2. Comunicação Pública 297

8.1.3. *Fake News* 301

8.2. Redes 304

8.2.1. Estado-rede 309

8.2.1.1. Rede nas políticas públicas 312

8.2.1.2. Redes no desenvolvimento sustentável 314

Capítulo 9

NOVAS TECNOLOGIAS GERENCIAIS: APLICAÇÃO E IMPACTO NAS ORGANIZAÇÕES 317

9.1. *Benchmarking* 319

9.2. Melhoria contínua (*Kaizen*) 321

9.3. *Downsizing* (Enxugamento) 321

9.4. Ciclo PDCA 322
9.5. Programa 5S 323
9.6. Diagrama de Pareto 324
9.7. Diagrama de Ishikawa 325
9.8. Orçamento participativo 326
9.9. Reengenharia 327
9.10. *Design Thinking* 330
9.11. Impacto das tecnologias nas organizações 332

Capítulo 10
QUALIDADE 337

10.1. Qualidade na Administração Pública 341
10.2. Breve histórico da qualidade na Administração Pública 343

Capítulo 11
O CLIENTE NA GESTÃO PÚBLICA E A EXCELÊNCIA EM SERVIÇOS PÚBLICOS 351

11.1. Excelência em serviços públicos 358
11.1.1. O modelo de excelência da FNQ 362
11.1.2. O Modelo de Excelência em Gestão Pública 368
11.2. Excelência em Xeque 373

Capítulo 12
GESTÃO POR RESULTADOS 377

12.1. Orçamento orientado para resultados 380
12.2. Administração por objetivos 382
12.3. Contrato de gestão 384
12.4. Sistema de Remuneração Variável 386
12.5. Avaliação de desempenho/resultados 386

Capítulo 13

GESTÃO PÚBLICA EMPREENDEDORA 393

13.1. Intraempreendedor 401

Capítulo 14

CICLO DE GESTÃO DO GOVERNO FEDERAL 403

14.1. Introdução e Aspectos Gerais 403

14.2. Plano Plurianual – PPA 405

14.2.1. Conceito, Regionalização e Vigência 406

14.2.2. Modelo de Gestão e Estrutura do PPA 410

14.2.3. Pilares do PPA 2024-2027 417

14.2.4. Etapas do PPA 420

14.3. Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 433

14.3.1. Conceito e competências 434

14.3.2. Diretrizes e vigência 438

14.4. Ciclo de Gestão Anual 439

14.4.1. LOA – Lei Orçamentária Anual 441

14.4.2. Composição e Estrutura do Orçamento Público 442

14.4.3. Agentes orçamentários 444

14.4.4. Análise final, elaboração do PL e aprovação 449

Capítulo 15

GESTÃO ESTRATÉGICA, PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E BSC 451

15.1. Gestão Estratégica 451

15.2. Planejamento Estratégico 455

15.2.1. Etapas do planejamento estratégico 457

15.2.1.1. Definição da missão, da visão e dos valores .. 458

15.2.1.2. Diagnóstico institucional/estratégico 462

15.2.1.3. Definição de questões, objetivos e estratégias 465
15.2.1.4. Desmembramento dos planos 468
15.2.1.5. Implementação 470
15.2.1.6. Avaliação 471
15.3. *Balanced Scorecard* 474
15.3.1. Adaptação do BSC às instituições públicas 480

Capítulo 16
GESTÃO DE PROJETOS 485

Introdução 485
16.1. Características e Conceitos 488
16.2. Gestão/Gerenciamento de Projetos 490
16.3. Ciclo de Vida do Projeto 498
16.4. Maturidade em Gestão/Gerenciamento de Projetos 504
16.5. PMI/PMBOK 506
16.6. PRINCE2 509
16.7. Conceitos Adicionais 516

Capítulo 17
GESTÃO POR/DE PROCESSOS 519

Introdução 519
17.1. Conceitos 522
17.2. Gestão e Gerenciamento 526
17.3. Etapas da Gestão/Gerenciamento de Processos 531
17.4. Ciclo de Vida do Processo 537
17.5. Grau de Maturidade em Processos 539
17.6. BPM 541
17.6.1. Diferenciando BPM, BPMS, BPMN 545

Capítulo 18

GESTÃO DE CONTRATOS 547

18.1. Conceitos 549

18.2. Gestão de Contratos 550

18.2.1. Gerenciamento 551

18.2.2. Acompanhamento e Fiscalização da Execução dos Contratos 552

18.2.2.1. Fiscal de Contrato 554

18.2.3. Recebimento do Objeto Contratado 557

18.3. Aspectos importantes dos contratos administrativos 559

18.3.1. Regime e Prerrogativas da Administração 559

18.3.2. Objeto, Elementos, Características e Princípios 561

18.3.3. Formalização 563

18.3.4. Cláusulas Contratuais 565

18.3.5. Garantias Contratuais 566

18.3.6. Contratos Especiais 568

18.3.7. Vigência Contratual 569

18.3.8. Alterações Contratuais 573

18.3.9. Reajustamento, Repactuação e Revisão 576

18.3.10. Penalidades 579

18.3.11. Extinção dos Contratos Administrativos 580

Capítulo 19

NOÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS 583

19.1. Conceitos 585

19.2. Características Componentes das Políticas Públicas 587

19.3. Classificação de Políticas Públicas 588

19.3.1. Quanto à sua natureza 588

19.3.2. Quanto à sua finalidade 588
19.3.3. Quanto à setorialidade 590
19.3.4. Quanto à dimensão territorial 590
19.3.5. Quanto às características de coordenação ou gestão 590
19.3.6. Quanto à abrangência 591
19.4. Análise e Formulação de políticas públicas 592
19.5. Processo/Ciclo de Políticas Públicas 596
19.5.1. Formação da Agenda 596
16.5.2. Processo/Ciclo de Políticas Públicas 598
19.5.3. Conceitos de Avaliação de Políticas Públicas 602
19.6. A dinâmica da política 606
19.7. Políticas públicas, democracia, participação social, governança, descentralização, gestão local 607
19.8. Outros aspectos de Políticas Públicas 616

Capítulo 20

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 619

10.1. Ministério Público, CNMP e CNJ 622
10.2. Classificação e conceitos dos controles 623
10.2.1. Quanto à origem 623
10.2.1.1. Controle Externo Popular/Social 626
10.2.2. Quanto ao momento 628
10.2.3. Quanto ao aspecto 629
10.2.4. Quanto à amplitude 631
10.2.5. Quanto aos órgãos 632
10.2.5.1. Controle administrativo 632
10.2.5.2. Controle legislativo 637
10.2.5.3. Controle Judicial 642

BIBLIOGRAFIA 649

CONCEITOS GERAIS, PROCESSO ADMINISTRATIVO E CARACTERÍSTICAS DAS ORGANIZAÇÕES MODERNAS

1.1. CONCEITOS GERAIS

Entendemos indispensáveis para a compreensão de todo o conteúdo deste livro os conceitos introdutórios apresentados a seguir – muitos deles de caráter universal, aplicáveis e úteis para facilitar o entendimento de outras disciplinas.

A) Administração, Gestão e Gerenciamento

Quando se trata das palavras **Administração** e **Gestão** – não há uma definição conceitual clara, precisa, que permita estabelecer quando se deve utilizar determinado termo e quando é incorreto utilizá-lo. O mesmo acontece quanto aos termos **Gestão** e **Gerenciamento**. Outra dificuldade consiste em diferenciar **estruturas, funções** e **responsabilidades**.

Assim, em face da insegurança causada pela ausência de definições claras sobre esses termos, consideramos necessário apresentar **nosso entendimento** conforme a seguir:

- **Administração** é um termo tradicional que corresponde ao ato de administrar, ao qual podem ser imputadas **três dimensões** principais:
  - → Como ciência, é o ramo do conhecimento que trata das organizações (conjunto de teorias histórico-evolutivas estudada nos cursos de graduação);

- → Como **área administrativa** corresponde ao todo administrativo: estrutura e recursos. Envolve a criação de um ambiente favorável ao desempenho das atividades de todas as áreas (e não somente as da área administrativa);
- → Como **função administrativa** compreende: planejar, organizar, dirigir, coordenar e controlar as atividades de todas as áreas (e não somente as da área administrativa).

O **exercício pleno da função administrativa**, pelo administrador, envolve a **tomada de decisão** (amparada num planejamento, diretrizes, objetivos e estratégias) **com vistas a conduzir a organização/instituição ao futuro desejado**, promovendo harmonia, cooperação, integração e o alinhamento de esforços de todas as áreas e subáreas, dirigindo-os **para o alcance dos resultados** visados pela organização/instituição.

A administração persegue continuamente melhores resultados em quatro dimensões principais: eficiência, eficácia e efetividade e sustentabilidade.

O termo Administração é **mais utilizado para definir a alta administração**, mas também pode ser utilizado para definir áreas específicas como: administração de rh, administração de finanças, administração da produção etc.

- ➢ **Gestão** é um termo recente, moderno, e corresponde ao ato de gerir, e também é mais bem compreendido se analisado em **três dimensões**:
  - → Quando se refere **ao todo administrativo** é, praticamente, sinônimo de administração: compreende estrutura e recursos, e é responsável pela criação de um ambiente favorável ao desempenho das atividades de todas as áreas;
  - → Quando se refere às **áreas de gestão** (gestão de rh, gestão de finanças, gestão da produção etc.) trata-se de **uma especialização da administração**, que compreende recursos, técnicas e ferramentas (genéricos ou específicos), constituindo-se numa espécie de "modelo de gestão" para cada área;
  - → Quando se refere a **função de gerir**, também compreende as funções de planejar, organizar, dirigir, coordenar e controlar as atividades da área (ou de todas as áreas), e utiliza conhecimentos, técnicas e ferramentas inovadores (em regra, de forma mais ágil e inteligente) na busca de melhores resultados em todos os aspectos possíveis.

O **gestor, no exercício do ato de gerir**, utiliza conhecimentos, técnicas e ferramentas modernas **de todas as áreas de conhecimento** e não somente os oriundos da ciência da Administração, além de primar pelo uso racional, ágil e inteligente dos recursos da organização/instituição na busca de melhores resultados em termos de eficiência, eficácia e efetividade. Quando o gestor encontra-se na **cúpula da administração** também é responsável pela tomada de decisão que definem os rumos da organização/entidade.

Mesmo passível de ser utilizado como sinônimo de administração (quando se refere ao todo), o **termo gestão** vem sendo **mais utilizado para definir áreas específicas** como: gestão de rh, gestão de finanças, gestão da produção, etc.; ou mais específicas ainda, em sub-áreas como: gestão de custos, gestão de riscos, gestão do atendimento, etc.

- **Gerenciamento** é um termo que corresponde ao ato de gerenciar, e também deve ser analisado em t**rês dimensões**:
  - → Quanto à **ciência administrativa**, refere-se a uma **disciplina dos cursos de administração ou de gestão**, que envolve várias áreas do conhecimento, que permitirão aplicar conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas – em determinada área administrativa ou em parte dela;
  - → Quanto à **estrutura**, corresponde a uma partição da Administração/Gestão(todo): uma Área/Departamento de gerenciamento;
  - → Quanto à **função de gerenciar** compreende agir, liderar e controlar; é a arte de mobilizar pessoas e colocar o negócio para andar – corresponde ao cargo de gerente e tem foco na eficácia, no alcance de metas específicas.

O **exercício da função gerenciar** exige do gerente a arte de liderar pessoas, a competência técnica para utilizar os recursos, a capacidade para resolver problemas, e conhecimentos para planejar, acompanhar e controlar um número de atividades relacionadas entre si, numa área ou sub-área específica, com vistas a obter resultados específicos. É mais operacional que decisorial e intelectual.

Resumindo

Para **efeitos de concursos não há diferenciação** entre os termos Administração e Gestão: **pode-se dizer** administração de empresas ou

gestão de empresas; administração de rh ou gestão de rh. Embora gestão signifique mais que gerenciamento, em regra, não há diferenciação entre os termos gestão e gerenciamento: **pode-se dizer** gestão de projetos/processos ou gerenciamento de projetos/processos. Também é comum não haver diferenciação entre o conceito da função e o exercício da função (pelo administrador, gestor, gerente).

No entanto, **diz-se** alta administração e não alta gestão. A **Administração** envolve um tom mais solene e a **Gestão** envolve um tom mais moderno/inovador. **Diz-se** Gestão de rh e não Gerenciamento de rh. O **Gerenciamento**, por sua vez, refere-se mais ao gerenciar (cargo de gerente) do que a estrutura e a ciência.

Os cursos de graduação são chamados **cursos de Administração ou de Gestão** (no sentido do todo), sendo suas **disciplinas o gerenciamento e a gestão** de áreas específicas, ou sub-áreas.

O **Administrador** e o **Gestor** (quando se refere ao todo) indicam os cargos de cúpula das organizações/instituições. O **Administrador e o Gestor são mais que simples gerentes**. Na hierarquia, encontram-se acima do gerente, que pode ser um alto funcionário, uma liderança de nível intermediário/inferior, ou, até mesmo, um servidor comum – a quem foi atribuído o encargo de gerenciar.

Embora tanto a Administração como a Gestão perseguem melhores resultados em termos de eficiência, eficácia e efetividade; **Administração e Gestão** (quando se refere ao todo) é mais estratégico e tem **maior foco na efetividade**, enquanto que a área/departamento de **gestão ou gerenciamento** é mais tático-operacional e tem maior **foco na eficácia.**

Administração e Gestão (quando se refere ao todo) **são independentes**, já as áreas/departamentos de gestão ou gerenciamento **dependem** do apoio da cúpula administrativa, sem o qual qualquer iniciativa restará comprometida.

No entanto, anote-se que em **empresas de pequeno e médio porte**, é comum encontrar a administração/gestão/gerenciamento estruturada **numa única área**, cujas funções são **exercidas pela mesma pessoa** (diretor ou sócio-gerente), que unifica as responsabilidades, desde as decisões superiores, passando pelas intermediárias, e incluindo as relacionadas com a execução. **Neste caso, os conceitos acima não podem ser aplicados** porque não é possível segregá-los.

Níveis de Administração/Gestão

Quanto aos **níveis**, a administração ou gestão podem ser classificadas em: estratégica, tática e operacional. A administração/gestão **estratégica** preocupa-se com aspectos essenciais para toda a organização, com foco na sustentabilidade no longo prazo e na efetividade das ações e no alcance dos objetivos estratégicos (prioritários para toda a organização); a administração/gestão **tática** compreende as áreas específicas como: rh, ti, finanças, produção, etc.; e a administração/gestão **operacional** é responsável pela execução das atividades dos projetos e ações.

Por fim destaco que **administrar/gerir não é atividade para principiantes** – principalmente quando se trata da coisa pública; e afirmo: os bacharéis em administração, de preferência com especialização e mestrado ou doutorado – estão mais bem preparados para administrar organizações públicas e privadas; e acredito que, se tivéssemos **quadros específicos de administradores** em todos os órgãos e entidades públicas, teríamos melhores, mais eficientes e mais eficazes serviços públicos, para toda a sociedade.

> "A capacidade de gestão em uma organização pública é componente dos mais indispensáveis para que ela possa efetivamente fazer a diferença e entregar serviços públicos de qualidade" (Gespública, 2016).

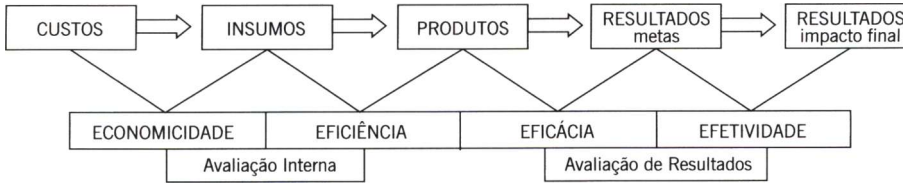
Enquanto a designação de gestores públicos se apoiar em **viés ideológico** (político ou religioso) – sem a adequada formação, competência, integridade e imparcialidade necessários –, os resultados dos órgãos e entidades públicas **continuarão aquém do que poderiam ser alcançados** com administradores profissionais e comprometidos com a instituição, com o usuário-cidadão e com a sociedade; e a corrupção continuará forte em nosso país.

B) Economicidade, Eficiência, Eficácia e Efetividade

Essas palavras-chave vêm sendo utilizadas em diversas disciplinas, e seus conceitos são utilizados em discursivas e reiteradamente cobrados nas provas de concursos públicos – o que torna indispensável sua compreensão:

- **Economicidade**: é a minimização dos custos dos recursos utilizados na produção de bens ou na execução de serviços; é a operacionalidade ao mínimo custo possível – sem comprometer os padrões de qualidade. Demonstra a capacidade de gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição.

- **Eficiência:** é o uso racional e econômico dos insumos na produção de bens e serviços, é uma **relação** entre: insumos, produtos, qualidade e custo. Insumos são recursos humanos, materiais e componentes. A eficiência considera a produtitivade e o custo dos insumos, e não pode comprometer a qualidade.
- **Eficácia:** é o grau de alcance das metas(ou objetivos de curto prazo), é uma medida de resultados utilizada para avaliar o desempenho da administração. Demonstra a capacidade de entregar bens/serviços imediatos. A eficácia não considera custos.
- **Efetividade:** é o impacto final das ações, é o grau de satisfação das necessidades e dos desejos da sociedade com os serviços prestados pela instituição. A efetividade vai além das entregas imediatas (metas/objetivos) e analisa a transformação causada pela execução das ações.



A **sustentabilidade** envolve o equilíbrio nas ações e na busca de resultados, de forma que atendam às necessidades das partes e, ao mesmo tempo, **preservem** os recursos naturais para as próximas gerações (o uso de recursos não pode superar sua capacidade de renovação, respeitando a diversidade de vida no planeta).

A sustentabilidade inclui as **dimensões econômica, social e ambiental**. Para o CNJ, o desenvolvimento sustentável "deve ser ecologicamente correto, economicamente viável e socialmente justo".

Numa visão ampla, a **sustentabilidade busca uma relação equilibrada com todo o ambiente**, incluindo todos os elementos que afetam ou são afetados pela ação humana. Nessa visão, a sustentabilidade inclui as formas de produção, consumo, habitação, comunicação, alimentação, transporte e também os relacionamentos entre as pessoas e delas com o ambiente, considerando os valores éticos, solidários e democráticos (CESC-SP).

1.2. PROCESSO ADMINISTRATIVO

O **processo administrativo tradicional** compreende as funções da administração definidas por Fayol na longínqua 1916 como: planejar, dirigir,

organizar e controlar. Embora atualmente haja quem prefira acrescentar mais um componente: a comunicação; a grande maioria dos autores e das bancas de concursos utiliza apenas os componentes do processo tradicional acima mencionado.

Também chamadas de etapas, as funções administrativas clássicas **vistas de forma integrada e cíclica constituem o denominado Processo Administrativo**, mas se analisarmos essas funções isoladamente, então teremos as funções administrativas (do administrador).

Atenção → Processo Administrativo **não usa o mesmo conceito do mundo jurídico**: o primeiro é o que tratamos neste livro, utilizado no dia a dia da administração; já no mundo jurídico, o processo administrativo é apenas uma espécie do "gênero processo".

Planejamento

O planejamento corresponde à primeira e a **mais importante** das quatro funções administrativas, e **consiste num processo racional para determinar antecipadamente os objetivos e os meios para alcançá-los** (projetos, ações, métodos, técnicas etc.).

O planejamento é inerente ao trabalho do administrador e não se restringe ao presente, mas projeta-se para o futuro, por isso as decisões do administrador voltadas para o futuro devem resultar de um processo que sintetize e apresente de forma organizada as principais informações da organização, tanto internas como externas.

O planejamento pode ser ousado e mudar radicalmente os objetivos e estratégias da organização; pode ser intermediário e propor apenas melhorias em uma ou diversas áreas, que também podem demandar alterações nos objetivos e estratégias; ou pode ser conservador, preocupado apenas com a estabilidade, visando assegurar a continuidade da organização. O que vai definir o modelo adotado dependerá do 'apetite' da alta direção em correr riscos, assim como do resultado da avaliação do estado atual da organização e da análise do mercado e do ambiente em geral.

O Planejamento pode ser estratégico, tático ou operacional. O **estratégico** é de responsabilidade da alta administração, tem foco no longo prazo e na efetividade, abrange toda a organização, define rumos, objetivos, estratégias, etc.; o **tático** é decorrente do estratégico, tem foco na eficácia, orienta-se para o médio prazo, aloca recursos, e é feito para

cada área funcional, cuja responsabilidade cabe aos diretores/gerentes departamentais; e o **operacional** tem foco no curto prazo e na eficiência – na execução das ações que tornarão concretos os planejamentos tático e estratégico: é o momento em que se define o que fazer, como fazer, quem fará, e com que meios. Cada tipo de planejamento comporta objetivos específicos, mas **todos concorrem para o alcance dos objetivos estratégicos da organização.**

Atenção → O **foco do estratégico é a efetividade**, mas também há preocupação com a eficácia; o **foco do tático é a eficácia**, mas também há preocupação com a efetividade e a eficiência; o **foco do operacional é a eficiência**, mas também há preocupação com a eficácia.

Tipo de Planejamento	Perspectiva Temporal	Conteúdo do Plano	Escopo ou Abrangência	Foco
Estratégico	Longo Prazo	Amplo e genérico	Toda a organização	1º **Efetividade** 2º Eficácia
Tático	Médio Prazo	Pouco detalhado	Setor da Área	1º **Eficácia** 2º Efetividade e eficiência
Operacional	Curto Prazo	Detalhado	Atividades/ Tarefas	1º **Eficiência** 2º Eficácia

Fonte: Paludo e Procopiuk. Planejamento Governamental, Atlas,2014 (ampliado).

Organização

A função administrativa de organizar inclui todos os recursos (financeiros, humanos etc.) e conduz **necessariamente** à criação da estrutura organizacional – **compreende os meios** que a organização necessita para por em prática o planejamento elaborado e para o desempenho das demais funções administrativas.

Organizar é procurar a melhor forma para executar o que foi planejado, a melhor forma para agir. Compreende **organizar a estrutura** e agrupar as atividades necessárias para realizar o planejamento estabelecido: estabelecer a estrutura com os **sistemas** de Autoridades, Atividades e Comunicação.

Segundo Stoner (1999), organizar é o processo de arrumar e alocar o trabalho, a autoridade e os recursos entre os membros de uma organização, de modo que eles possam alcançar eficientemente os objetivos da mesma.

Direção

Compreende guiar e orientar o comportamento das pessoas para o alcance dos objetivos pretendidos. É uma **atividade gerencial** que envolve liderança, comunicação, motivação e monitoramento.

Dirigir (ou liderar) significa interpretar os planos para as pessoas e dar instruções e orientações sobre como executá-los, a fim de garantir o alcance dos objetivos. **Dirigir significa fazer acontecer**. O papel do dirigente é acionar a empresa, é fazer as coisas acontecerem.

Segundo Idalberto Chiavenato (2000), o papel da direção (liderança) é acionar e dinamizar a empresa. A direção (liderança) está relacionada com a ação, com o colocar-se em marcha, e tem muito a ver com as pessoas, com os recursos humanos da empresa.

A direção é assim denominada em nível institucional, em nível intermediário denomina-se gerência, e em nível operacional recebe o nome de supervisão de primeira linha.

É uma **função complexa**, visto que envolve as relações interpessoais como liderança, comunicação, motivação, orientação, solução de conflitos e ambiente de trabalho.

Controle

O controle tem a finalidade de assegurar que o planejado, organizado e dirigido seja executado em conformidade com o determinado, visando o alcance dos objetivos.

O **controle é assim constituído**: existência de um padrão, objetivo ou meta, observação/medição do desempenho, comparação do desempenho com o padrão estabelecido e ação corretiva para os desvios.

Controlar consiste em comparar o que foi planejado, os objetivos estabelecidos, os resultados pretendidos – com os alcançados – para avaliar o sucesso ou insucesso de todo o processo administrativo. **O controle visa assegurar bons resultados e a melhoria contínua do Processo de Administrar.**

O controle no processo administrativo fornece informações necessárias à melhoria de todos os itens do processo, assim como identifica as práticas que se mostraram eficientes e que devem ser mantidas.

Por meio do Controle é possível identificar se o processo está se desenvolvendo de acordo com o previsto, ou está se desenvolvendo de maneira insatisfatória, e propor ações corretivas ou novos direcionamentos.

O **controle existe em todos os níveis da organização**: o nível institucional efetua o controle estratégico, o nível intermediário faz os controles táticos e o nível operacional, os controles operacionais.

A sequência das funções do administrador formam as etapas do processo administrativo e/ou ciclo administrativo.

O processo administrativo é **cíclico, dinâmico e interativo**, pois além da sequência cíclica, o exercício das funções não ocorre isoladamente, elas se interrelacionam e são dinâmicas, visto que estão continuamente incorporando formas mais eficientes de fazer, visando à melhoria contínua do processo.

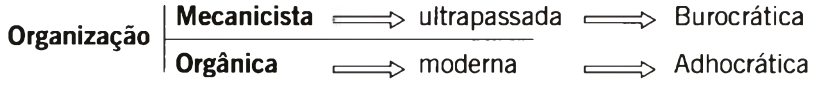
Atenção → No processo administrativo dirigir inclui coordenar. **Coordenação** é importante para integrar os esforços das diversas áreas da empresa visando alcançar os objetivos definidos no planejamento; e, em regra, ocorre sem relação de hierarquia.

1.3. CARACTERÍSTICAS DAS ORGANIZAÇÕES FORMAIS MODERNAS

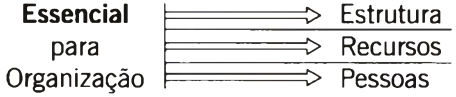
A organização **privada** é uma entidade social estruturada para perseguir o objetivo de lucro financeiro e a organização **pública** é uma entidade social que tem como objetivo a promoção do bem comum.

A organização **Mecanicista** funciona como uma máquina, sendo as pessoas "peças" dessa máquina; é definida como: ultrapassada, burocrática, centralizada, hierárquica, muitas regras e controle, divisão rígida do trabalho, especialização por função e pouca flexibilidade: apesar disso, ainda é utilizada para produção em série (ex. montadoras de automóveis).

A organização **Orgânica** funciona com "organismos vivos" (pessoas/equipes) que utilizam o conhecimento; é definida como: moderna, menos hierárquica/mais horizontalizada, mais descentralizada, mais flexível, poucas regras, pouca divisão de trabalho: é a mais utilizada. A organização **Burocrática** é semelhante à mecanicista, e a organização **Adhocrática** assemelha-se à orgânica.



Para alcançar seus objetivos a organização precisa de **estrutura** (sistema de autoridade, sistema de atividade e sistema de comunicação), de **recursos** (financeiros, tecnológicos etc.) e de **pessoas** (são as pessoas que dão vida às organizações: tomam decisões, executam atividades, se beneficiam com resultados etc.).



Atenção → Não confunda Organização no sentido de empresa – com a função organização que integra o processo administrativo.

As **características** das organizações formais modernas, segundo os principais autores contemporâneos, são: Divisão do Trabalho; Especialização; Hierarquia; Distribuição da Autoridade e da Responsabilidade; e, Racionalismo.

- **Divisão do Trabalho**. Para melhorar a eficiência produtiva e reduzir custos, o trabalho é dividido em atividades e tarefas menores. Ninguém consegue realizar tudo sozinho – por isso o processo de produção de bens/prestação de serviços é decomposto em atividades e tarefas visando aumentar a produtividade e reduzir custos. A divisão pode ser **vertical**, com mais níveis hierárquicos, para melhorar a supervisão; ou **horizontal**, com menos níveis hierárquicos, visando melhorar a eficiência.
- Sob outra ótica, a divisão do trabalho considera os **níveis**: institucional/estratégico, intermediário/tático e operacional (já conceituados neste capítulo).

Atenção → A finalidade é produzir mais, melhor e com menor custo, com o mesmo nível de esforços e recursos empregados[1].

- **Especialização**. Proposta pela administração científica, a especialização aumenta a eficiência e contribui para reduzir custos de produção. Cada departamento/posto de trabalho realiza as mesmas atividades de forma repetitiva, tornando o trabalhador um especialista em suas atividades: isso faz com que ele execute mais rápido e aumente a produtividade. O serviço padronizado também facilita a substituição de operários.
- **Hierarquia**. Decorre da divisão do trabalho e existe em toda organização. Para cada divisão do trabalho deve existir um único chefe, que comanda a realização das atividades. Ex. Diretores, Gerentes, Supervisores. Da hierarquia decorre a amplitude e o princípio escalar.

Atenção 1 → A **amplitude** refere-se ao número de pessoas geridas/controladas por cada chefe. Se houver muitos níveis hierárquicos a **amplitude será pequena** e o chefe vai gerir/controlar poucas pessoas; se houver poucos níveis a **amplitude será maior** e o chefe irá gerir/controlar maior número de pessoas.

Atenção 2 → O **princípio escalar** decorre dos níveis de hierarquia: quanto maior o nível de hierarquia maior será sua autoridade, que parte do topo da hierarquia até os níveis mais baixos. Em regra, **a principal autoridade não estará no "alto", mas no "centro"** do sistema, atuando como principal coordenador.

- **Distribuição da Autoridade e da Responsabilidade.** Decorre da hierarquia e existe em todos os níveis: quem tem autoridade tem responsabilidade – delega-se autoridade e cobra-se responsabilidade: pela utilização dos recursos, realização das atividades, gerenciamento de pessoas, e resultados da sua unidade. Quem é o "chefe" tem o poder de dar ordens, que devem ser obedecidas pelos subordinados – e cada subordinado deve receber ordens de um único chefe (unidade de comando).

Atenção → Nas estruturas das **atuais** organizações modernas – **em regra**, não há unidade de comando.

1. Em produtos, os insumos aumentam conforme a quantidade produzida.

O **poder de tomar decisão é maior** quando a distribuição de autoridade é pequena (poucos níveis) e a amplitude é maior – e esse **poder de decisão é menor** quando existe maior distribuição de autoridade (muitos níveis) e a amplitude é menor.

Atenção → A autoridade encontra-se vinculada ao cargo, e não a pessoa que o ocupa – mas a pessoa **enquanto estiver no cargo** é responsável pelas ações e resultados.

- **Racionalismo**. Ao constituir uma organização, pressupõem-se que seus membros terão comportamentos racionais. Decisões racionais são tomadas com vistas a otimização dos recursos, aumento da produtividade, melhoria da qualidade, minimização dos custos, maximização dos lucros e alcance dos objetivos em geral.

Características Recentes

Além das tradicionais, há diversas **características recentes** das Organizações Modernas de sucesso:

- **Uso intensivo dos recursos de TI** com a finalidade de: gerar inovação, aumentar a competitividade, reduzir custos, melhorar a qualidade de produtos e serviços, minimizar esforços, facilitar o processo de comunicação e, atender às necessidades dos clientes e demais interessados nos resultados da organização/instituição.
- **Gestão da informação e do conhecimento**. O conhecimento constrói-se a partir das informações, acrescentando-se a ação racional humana. É essa ação humana que transforma a informação em conhecimento. Conhecimento é uma informação útil, possível de ser utilizada nas organizações para: inovar, resolver problemas, atender demandas, aproveitar oportunidades, realizar melhoramentos, amparar decisões, construir algo completamente novo etc.
- **Ênfase na competitividade e satisfação dos clientes**. Somente empresas competitivas, cujos produtos/serviços possuem valor agregado, que satisfazem as necessidades de seus clientes, conseguem sobreviver/crescer no mercado. As empresas procuram novas ferramentas, novos modelos de gestão – para inovar/se reinventar – como forma de superar seus concorrentes, satisfazer seus clientes,

aumentar sua participação no mercado, assegurar a sustentabilidade no longo prazo etc.

- **Aprendizado Organizacional**. No atual contexto de mudanças e constantes inovações, as organizações modernas que obtém os melhores resultados, são as que possuem um **forte compromisso com o aprendizado**: de sua força de trabalho em sentido amplo e também em nível organizacional. Aprender, reinventar e mudar rapidamente são o segredo do sucesso da organização que aprende – para reduzir ameaças, aproveitar oportunidades, atender clientes, manter-se competitiva e obter bons resultados.
- **Governança Corporativa**. É utilizada por organizações de médio e grande porte para: melhorar a gestão, monitoramente e controle das organizações; fomentar/fortalecer condutas corretas e decisões baseadas em informação; alcançar resultados que atendam todas as partes interessadas; prestar contas de sua atuação (a sócios, acionistas, colaboradores, etc. – se pública, para órgãos de controle e sociedade); e prevenir escândalos corporativos.

1.3.1. Estrutura Organizacional

A **estrutura compreende a organização/instituição como um todo** – é a forma pela qual a organização irá se estruturar, e coordenar os esforços para alcançar seus objetivos. Ela influencia a escolha da estratégia, e também é influenciada pela estratégia, pela cultura, pelo tipo de produto/serviço, pela tecnologia, etc.

A **estrutura formal** pode ser verificada em normas ou no organograma da empresa: demonstra a hierarquia, a divisão do trabalho e o fluxo da comunicação. A estrutura **informal**, não se pode verificar no organograma – compreende as relações sociais existentes na empresa (amizades, afinidades, interesses etc.). Numa organização existe tanto a estrutura formal como a informal.

Estrutura	**Formal**	⟹	Visível no Organograma
	Informal	⟹	Fruto de Relações Sociais

A estrutura organizacional, vertical ou horizontal, **mostra os elementos** constitutivos da organização, bem como **as relações** de subordinação e interdependência, segundo os vários processos necessários ao alcance

de seus objetivos e metas, elencados conforme um horizonte temporal determinado.

A estrutura é composta por três **componentes básicos** inter-relacionados: sistema de atividade, sistema de autoridade e sistema de comunicação.

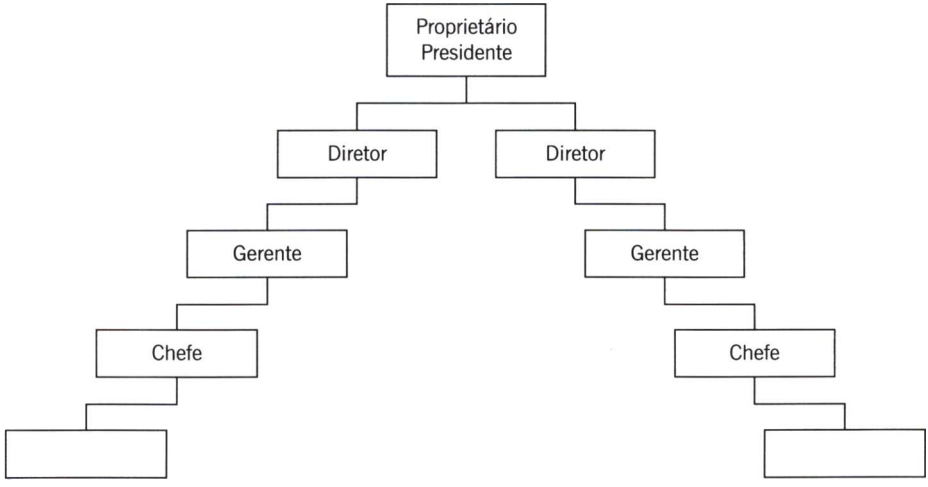
- **sistema de atividade** é o resultado da alocação de atividades entre membros da organização; aqui, três áreas devem ser abordadas: departamentalização, especificação das atividades e linha e de assessoria; e determinação do nível adequado de especialização do trabalho.
- **sistema de autoridade** pode ser definido como o poder para tomar decisões e comandar pessoas, delegado pela organização ao indivíduo para o exercício de suas funções. Os principais aspectos no seu delineamento são: amplitude administrativa e níveis hierárquicos, a determinação do nível de descentralização da autoridade, e a delegação de autoridade.
- **sistema de comunicação** em uma organização é a rede através da qual fluem as informações que permitem o funcionamento da organização de forma integrada e eficaz. Os seguintes pontos precisam ser bem definidos: o que comunicar, como comunicar, quando comunicar e de quem é a comunicação.

A **estratégia** utilizada para estruturação da empresa, em relação ao sistema de atividade, sistema de autoridade e sistema de comunicação **dependerá** da natureza da instituição, de seus propósitos, de seus produtos/serviços, dos recursos e competências, da tecnologia, da cultura organizacional, da legislação etc.

Atenção → Quanto maior o número de unidades espalhadas geograficamente e o número de departamentos, maior será a complexidade da estrutura organizacional.

Tipos/Modelos de Estrutura Organizacional

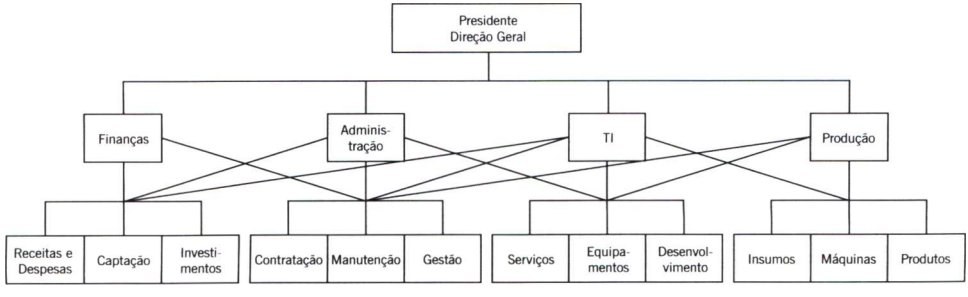
- **Linear:** a mais simples de entender e implementar. Esta estrutura é indicada para pequenas empresas, situações estáveis, e trabalhos não diversificados. Suas **características** são: linhas diretas de autoridade e responsabilidade, autoridade linear ou única (unidade de comando), centralização da decisão, formato piramidal e comunicação formal. É em regra, rígida e inflexível.



Modelo de Organização Linear.

Atenção → A autoridade é centralizada no Proprietário/Presidente, que é um generalista.

- **Funcional:** aplica o princípio funcional ou da especialização. As funções tradicionais são: Administração, Finanças, TI, Produção, etc. **Caracteriza-se** pela estrutura verticalizada, separação entre PlanejamentoXControleXExecução, autoridade diluída segundo a especialização, comunicação direta, decisões descentralizadas (exceto estratégicas), e supervisão técnica.

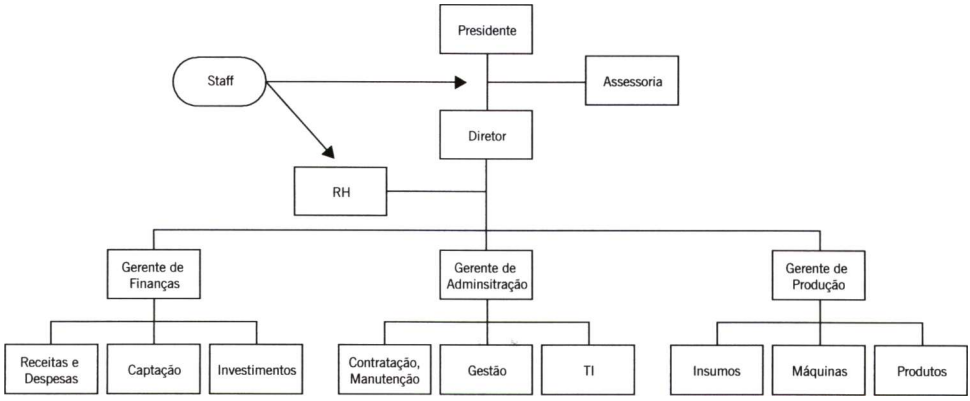


Modelo de Organização Funcional.

Atenção → As linhas transversais indicam a comunicação direta entre os departamentos.

- **Linha/staff:** corresponde a fusão das duas anteriores (Linear e Funcional), prevalecendo a estrutura linear e combinando o que há

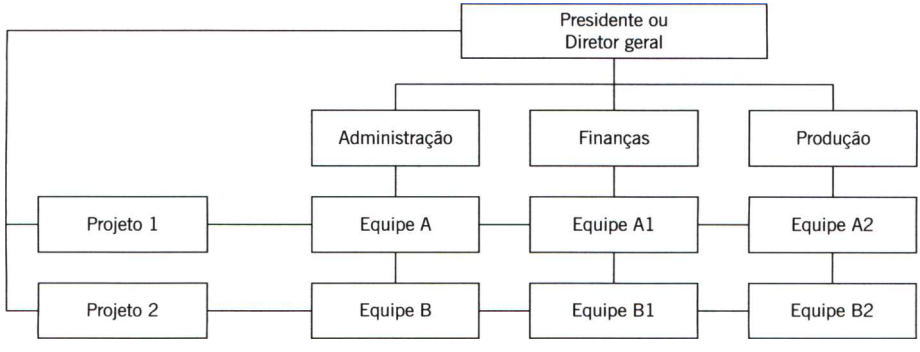
de melhor nas duas. Conjuga **hierarquia e especialização**, linhas formais e linhas diretas de comunicação, e separação dos órgãos operacionais (linha) dos de apoio (staff). Órgãos staff atuam de forma independente, por meio de assessoramento aos órgãos de linha.



Modelo de Organização Linha-Staff.

Atenção → Nessa estrutura há separação das atividades meio/apoio (staff) das atividades fins/operacionais (linha).

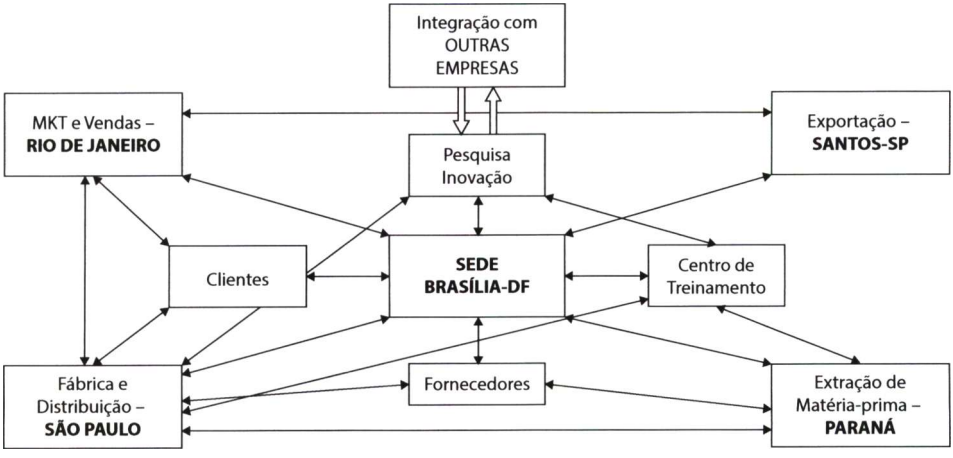
- **Matricial:** é uma estrutura mista (vertical e horizontal), combinando **dois tipos de departamentalização** (funcional + produto/serviço, processo, projeto). Nela, cada departamento segue a orientação de **dois chefes/gerentes** simultaneamente – e os empregados realizarão tanto as atividades rotineiras (funcional) como as temporárias (produto, processo, projeto). Mesmo configurando **quebra da unidade de comando**, facilita a comunicação, a interação e o compartilhamento de conhecimentos entre os departamentos.



Modelo de Organização Matricial.

Atenção → A estrutura matricial é considerada "moderna" e orientada para resultados.

- **Em redes**: Essa estrutura (*network*) desagrega as funções principais da organização, transferindo-as para **unidades e/ou empresas separadas** que são interligadas através de uma organização coordenadora, que passa a ser o núcleo central. Coca-Cola, Pepsi e Mc Donald's são empresas organizadas em rede no mundo todo.



Exemplo de Organização em rede.

São **vantagens das organizações em redes**: facilidade na comunicação, compartilhamento de conhecimentos, competências e recursos, redução de custos operacionais e administrativos, maior flexibilidade, adaptabilidade, interação: em redes as organizações complementam-se umas as outras – com ganhos para todas as participantes.

Pode também existir: organização em redes sem compartilhamentos com outras empresas; e ainda, pode ter uma sede só, onde o compartilhamento em redes é intraunidade e interdepartamental; ou diversas sedes do tipo Matriz x Filial, em que o compartilhamento se dará entre unidades dispersas geograficamente – mas sempre pertencendo a uma só organização.

Atenção → Para as modernas organizações em rede – **interna** ou **externamente** – a palavra de ordem é **cooperação**. Para saber mais sobre redes, ler capítulo 8, item 8.2-Redes.

- A **estrutura divisional** é aplicada em empresas de **grande porte**, que produzem diferentes produtos/serviços, atuam em diferentes mercados ou países, ou tem diferentes tipos/grupos de clientes. Com vistas a facilitar o gerenciamento, a **divisão é indicada quando** um conjunto de atividades vinculadas ao mesmo objetivo encontram-se agrupadas num mesmo setor.

Essa estrutura **facilita o controle e a coordenação** de unidades semiautônomas administradas pelo "sede/núcleo central" da empresa, que elabora o planejamento e estabelece metas e padrões a serem alcançados pelas divisões – e monitora os resultados. A administração central **delega o poder para a tomada de decisão** a cada divisão; existe autonomia nas divisões, mas elas continuarão controladas e monitoradas pela administração central.

A **divisão pode ser**: por produto, serviço, cliente, localização geográfica, por processos ou projetos – dependendo do problema que se quer resolver/objetivo que se quer alcançar. Ex. se há complexidade ou diversos produtos, a divisão será por produto; se existem diversos tipos/grupos de clientes, a divisão será por cliente; se há diferentes e distantes localidades, a divisão será geográfica. **Cada divisão terá foco num mercado ou cliente independente.**

- **Por projeto**. É do tipo horizontal e temporária e as pessoas desempenham atividades diversificadas, pois o projeto é temporário e demanda muitas funções. Para cada projeto há o gerente de projeto, responsável pelo alcance dos objetivos, que chefia a equipe e tem autoridade sobre seus membros. Concluído o projeto, as pessoas passarão a desempenhar atividades em outro projeto.

Atenção → Para saber mais, ler capítulo 16-Gestão de Projetos.

- **Por processos.** Rompe os departamentos e utiliza formato matricial e horizontalizada. Esta estrutura considera o passo a passo; as atividades/etapas de um processo.

Atenção → Para saber mais, ler capítulo 17-Gestão de Processos.

1.3.2. Departamentalização

Enquanto a Estrutura Organizacional compreende a organização como um todo, e define que tipo de organização é; a **divisão interna da organização chama-se departamentalização**. A Organização é repartida em pedaços menores chamados departamentos.

Estrutura	⟹	Nível Institucional	⟹	Organização toda
Departamentos	⟹	Nível Intermediário	⟹	Partes da organização

Atenção → A departamentalização **não está vinculada a um tipo de organização**: há casos idênticos: organização funcional/departamentalização funcional; há casos diferentes: organização em rede pode usar qualquer departamentalização.

Departamentalização consiste na **Subdivisão da Estrutura** Organizacional em Departamentos como Finanças, TI, Produção, etc.; ou em Unidades nacionais, regionais, setoriais. É uma forma de agrupamento de atividades/tarefas – segundo determinados critérios. Dois principais critérios são utilizados na departamentalização: a **diferenciação** (as atividades e as tecnologias diferentes devem ser alocadas em diferentes departamentos); e a **integração** (as atividades integradas devem permanecer no mesmo departamento). Também são observados princípios do maior uso, segregação do controle.

Departamentalização é a divisão horizontal visando simplificar/otimizar a realização do trabalho, aproveitando os recursos de forma mais racional. Os departamentos **de linha** relacionam-se com a atividade fim e os **de staff** com as atividades meio (ex: assessoria).

A departamentalização gera especialização, que proporciona maior produção e ganhos da economia de escala; ao mesmo tempo, ofusca a visão do "processo" e traz resistência a mudanças.

Tipos de Departamentalização

Funcional. O agrupamento das atividades/tarefas é feito de acordo com as funções, por especialistas. É pouco flexível, mas é segura, facilita o relacionamento, e indicada para ambientes estáveis: ainda é o modelo mais utilizado pelas empresas, principalmente aquelas com um único produto/serviço, embora apresente dificuldades de coordenação.

Produtos/Serviços. A empresa é subdividida em unidades de produção, com agrupamento de atividades/tarefas conforme o tipo de produto/serviço, independente da especialidade ou natureza. É aplicável às empresas que têm diversos produtos/serviços.

Clientes. As atividades são agrupadas de acordo com o tipo de cliente (sexo, idade, classe social etc.). Tem como foco atender as necessidades

de grupos de clientes específicos como: terceira idade, estudantes, pessoas físicas, pessoas jurídicas, etc.

Geográfica: Orienta-se para o mercado, com agrupamento das atividades em determinada região: ocorre mais para produção e vendas, e menos na área de finanças. É mais indicada para organizações em redes, e, se forem do tipo Matriz x Filial haverá perda da especialização e duplicação de atividades. É utilizada por grandes organizações, que atuam em diferentes **Estados ou Países**, com diferentes tipos de cultura.

Por projeto. Aplica-se mais a grandes projetos, de longa duração. É temporária e flexível, e as atividades são agrupadas de acordo com os projetos a serem executados – subdividido em fases como: iniciação, execução, encerramento.

Por processo. Considera o passo a passo; as atividades/etapas de um processo. Em processos de serviços pode ser subdividido em: contratação, execução, recebimento; se produtos em: insumos, processamento, distribuição/vendas.

As organizações modernas adotam **pressupostos contemporâneos** que incluem: governança corporativa, responsabilidade social, competitividade, empreendedorismo, inovação, proatividade, interdependência, redes – **com foco** no cliente, na sustentabilidade e no alcance dos resultados que satisfaçam todas as partes interessadas.

2

ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA DO ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO

2.1. ESTADO

A palavra Estado foi utilizada pela primeira vez na obra *O Príncipe* de Maquiavel, em 1513. Estado refere-se à convivência humana, à sociedade política, e detém o significado de poder, força, direito.

A organização do Estado brasileiro é assunto tratado no **Direito Constitucional**, no que concerne à sua divisão político-territorial, à sua forma de governo, à estrutura dos poderes, ao modo de aquisição e exercício do poder e aos direitos e garantias individuais e sociais dos governados.

Os principais artigos da Constituição Federal de 1988, **sobre a organização político-administrativa** do Estado e **sobre as competências** comuns, privativas e concorrentes, da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, encontram-se no final deste item "Estado". Há outros artigos também importantes: são os que tratam da **organização dos poderes e da Administração Pública**; do exercício da **atividade econômica** pelo Estado; da **descentralização de competências e recursos** nas áreas de Educação, Saúde e Assistência Social; e da **gestão associada de serviços** públicos mediante consórcio ou convênio.

No que concerne à repartição de competências, o Brasil adotou o **princípio da predominância do interesse**; assim, o legislador constituinte deixou a cargo da União as competências de interesse nacional/geral; as competências regionais, e eventualmente locais, atribuiu aos Estados-membros; e destinou aos Municípios as competências de caráter local.

Atenção → Embora haja a repartição de competências, a grande maioria dessas competências permaneceram centralizadas e atribuídas à União.

A República Federativa do Brasil é **formada** pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. Constitui um Estado

Democrático de Direito, e possui três **poderes** independentes e harmônicos entre si: Legislativo, Executivo e Judiciário – sendo vedada pelo art. 60, § 4º, da constituição federal a deliberação de emenda constitucional que vise abolir a separação dos poderes.

A **organização político-administrativa** da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, conforme assegurado no art. 18 da Constituição de 1988.

Há possibilidade de Estados-membros incorporarem-se entre si, subdividirem-se ou desmembrarem-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais; assim como é possível a criação, incorporação, fusão e o desmembramento de **Municípios** – atendidos os requisitos constitucionais-legais –, **porém, não há possibilidade** de um ente da federação constituir um novo Estado independente: **não há o direito de secessão na República Federativa do Brasil.**

Atenção → A **formação** da República Federativa brasileira inclui **apenas** Estados, Municípios e Distrito Federal, mas a **organização** política inclui **também** a União (União, Estados, Municípios e Distrito Federal).

O Estado é a organização burocrática que possui o **poder de legislar e tributar** sobre a população de um determinado território; é a única estrutura organizacional que possui o **"poder extroverso"**, ou seja, o poder de constituir **unilateralmente** obrigações para terceiros, com extravasamento dos seus próprios limites.

De acordo com Alexandre de Moraes (2015):

> Estado é forma histórica de organização jurídica, limitado a um determinado território, com população definida e dotado de soberania, que em termos gerais e no sentido moderno configura-se como um poder supremo no plano interno e um poder independente no plano internacional.

Estado é a **nação politicamente organizada**, é o organismo político-administrativo que, como nação soberana ou divisão territorial, ocupa um território determinado, é dirigido por governo próprio e se constitui pessoa jurídica de Direito Público, internacionalmente reconhecida (Dicionário Aurélio).

Estado é a organização político-jurídica de uma nação para a promoção do bem-estar de todos. No Estado, **apenas algumas pessoas o dirigem/controlam** "com base em valores reais ou socialmente reconhecidos e, se

necessário, na força" (FGV), ou no dizer de Duguit "onde os mais fortes impõem aos mais fracos sua vontade".

Outra forma de compreender os conceitos de Estado é fragmentando-os:

- No **sentido lato** – Estado é a nação politicamente organizada; é quem detém o poder soberano: independência externa e soberania interna.
- No **sentido jurídico** – Estado é a pessoa jurídica de Direito Público Interno responsável pelos atos de seus agentes ou pessoa jurídica de Direito Público Internacional no trato com os demais países.
- No **sentido social** – Estado é um agrupamento de pessoas que residem num determinado território e se sujeitam ao poder soberano, em que apenas alguns exercem o poder.
- No **sentido político/administrativo** – Estado é o exercício efetivo do poder através do Governo/administração, em prol do bem comum.

O **Estado é composto**: pelas entidades estatais, pelo aparelho (Governo e Administração) e pelo sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território e lhe concede o monopólio e a legitimidade do uso da força. A **estrutura do Estado** pode ser assim compreendida:

- Estrutura **política**: os três níveis (União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal); os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).
- Estrutura **física/geográfica**: Estados, Municípios e Distrito Federal.
- Estrutura **administrativa**: Governo e Administração.
- Estrutura **jurídica**: sistema constitucional-legal.

Os **elementos do Estado** moderno,[1] apontados pela doutrina, são: povo, território, poder e soberania (ou povo, território e poder/governo soberano). Nesse ponto, é importante não confundir povo com nação: **povo** é o agrupamento de pessoas que residem em um determinado território; **nação**, além do agrupamento de pessoas, inclui traços culturais comuns como tradições, idioma, costumes e religião.

1. O Estado moderno substituiu o Estado absolutista medieval. Trouxe ordem, unidade, racionalização e a separação da propriedade pública em relação à privada.

Atenção → A nação pode existir sem Estado e pode existir Estado com mais de uma nação, **mas não pode existir Estado sem povo.**

O Brasil é classificado como um Estado composto, da espécie Federal (federado).[2] O **Brasil é um Estado Federal**, pois apresenta duas esferas de governo: a nacional (União) e a regional (Estados). A federação brasileira ainda traz um ente federativo exclusivo, que são os Municípios. No Estado Federal **o poder político encontra-se repartido** entre suas esferas de governo; a descentralização política é a sua marca. **O ordenamento constitucional vigente consagrou o Estado Federal como cláusula pétrea** (art. 60, § 4º), impedindo, assim, a deliberação de emenda constitucional tendente a abolir a forma federativa de Estado.

O federalismo brasileiro **é cooperativo**, visto que a divisão de competências não é rígida: há competências comuns e concorrentes, e com frequência vê-se atuação conjunta da União, Estados e municípios (ao contrário, no federalismo **dual** a divisão de competências entre o poder central e os demais entes é rígida).

Segundo a doutrina majoritária, **o Estado Federal** (federado) **apresenta as seguintes características:** dupla esfera de governo (federal e estadual/provincial); autonomia dos estados federados; participação dos estados na "formação da vontade" do poder central; poder político e administrativo compartilhados; bicameralismo, com representantes dos estados (senadores) e do povo (deputados); pode haver descentralização política e administrativa; ordenamento jurídico subordinado à Constituição Federal; não permissão aos Estados-membros para formarem Estados independentes (não existe direito de secessão); somente o Estado Federal possui o poder soberano (soberania).

A República Federativa do Brasil constitui-se em um **Estado Democrático de Direito.** A União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios **são entidades estatais** que, segundo a Constituição Federal, são **autônomas** entre si. **Somente o Estado Federal detém a soberania**. A União (no plano interno), os Estados e os Municípios têm apenas autonomia política, administrativa e financeira.

Atenção → Não existe hierarquia entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

2. Os Estados podem ser simples ou compostos: **simples** é o Estado Unitário que apresenta apenas uma esfera central de governo; **compostos** são os Estados Federados (poder repartido/descentralizado); a Confederação (união de estados soberanos); a União Real e a União Pessoal (precária).

A autonomia, que a CF/1988 garante, se resume a três tipos especiais: **auto-organização**[3] – organizam-se mediante constituição e leis próprias; **autogoverno** – capacidade de elegerem seus governantes e demais representantes políticos, e organizar os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; **autoadministração** – organização para a prestação dos serviços de sua competência, compreendendo as atividades administrativas, tributárias e legislativas necessárias.

Atenção → Não confunda essa **autonomia Política** concedida aos entes da federação com a **autonomia Administrativa** concedida às entidades da Administração Indireta.

No que concerne à auto-organização, **a autonomia sofre restrições** quanto aos princípios sensíveis, extensíveis e estabelecidos: **sensíveis** são os princípios de observância obrigatória, cuja desobediência pode demandar intervenção da União nos Estados, nos termos do art. 34, VII, da CF/1988 (pode também haver intervenção nos Municípios, conforme art. 35, CF/1988); **extensíveis** são os princípios de observância obrigatória que limitam a autonomia organizatória, oriundos de normas comuns aplicáveis à organização da União, dos Estados e Municípios; e **estabelecidos** são os princípios constitucionais, cujos preceitos devem ser observados pelos Estados-membros em sua organização.

Os Estados-membros são denominados **Unidades da Federação** e podem organizar livremente seus poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário). No que tange aos Municípios, essa organização está restrita aos poderes Executivo e Legislativo. No entanto, **a Constituição Estadual não pode** contrariar a Constituição Federal e nem as leis cuja competência para legislar cabe à União; e **a Lei Orgânica Municipal deve obedecer** tanto à Constituição Federal quanto à estadual, assim como não pode tratar de matérias cujas competências sejam exclusivas da União ou dos Estados.

Atenção → União é diferente de Estado Federal: **União** é a parte integrante do Estado Federal, e é pessoa jurídica de Direito Público Interno; enquanto que **Estado Federal** (federação) é a forma de organização política do Estado brasileiro, que abrange a

3. Alexandre de Moraes (2015) utiliza o termo "auto-organização e normatização própria". Outros autores incluem a autoconstituição como a capacidade de ter constituições próprias.

União, os Estados-membros, o DF, e os Municípios, e é pessoa de Direito Público Interno e Internacional.

A União quando age em nome próprio é pessoa jurídica de Direito Público Interno, com autonomia apenas, mas **quando age em nome da Federação,** representa o Estado brasileiro nas relações internacionais com plena soberania. Os Estados são denominados Unidades da Federação, enquanto que os Municípios são entidades federativas, apenas.

Atenção → A União é quem representa o Estado Federal nas relações com as demais nações, e, como representante do Estado, reveste-se da soberania do Estado.

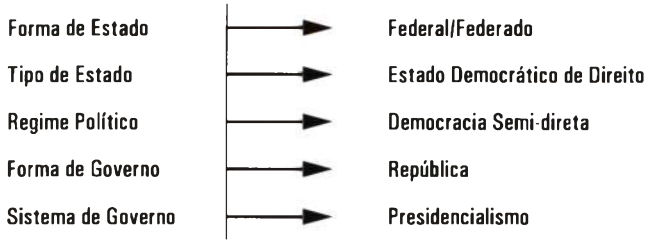
O Brasil adota o sistema de governo presidencialista. São **características** desse sistema de governo: o presidente é escolhido para governar por um prazo fixo e determinado; a escolha do presidente é feita pelo povo (regra geral de maneira direta, e excepcionalmente indireta); o Presidente da República assume a chefia de Estado e de Governo; a chefia do Executivo é exercida de modo unipessoal; o Presidente da República possui poder de veto, de interferir nas atividades legislativas (Lima, 2005), (Dallari, 2007).

O Regime Político adotado no Brasil é a democracia semidireta/ participativa. Democracia semidireta/participativa é aquela em que o poder do povo é exercido através de representantes eleitos, **ao mesmo tempo** em que é assegurada a participação direta da população em algumas decisões, por meio de plebiscito, referendo e iniciativa popular. Na **democracia direta** o poder é exercido diretamente pelo povo (que elabora as leis, julga e administra); na **indireta** o povo não participa do poder, apenas elege representantes.

O nosso Tipo de Estado é o Estado Democrático de Direito. Estado Democrático de Direito é o Estado que se fundamenta num ordenamento jurídico democrático, com eleições livres e periódicas para escolha do Governo, e possui **elementos que o caracterizam**: soberania popular[4]; ordenamento jurídico constitucional-legal; independência entre os poderes; e existência de direitos e garantias individuais.

Síntese das denominações do Estado brasileiro e das características dos entes federativos:

4. A soberania popular encontra respaldo no art. 1º, parágrafo único, da CF. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos **ou diretamente**, nos termos desta Constituição.



Entidade	Soberania/ Autonomia	Todo/ Parte	Pessoa Jurídica de Direito Público	Outros Aspectos
Estado Federal	Soberania	É o todo	Internacional	Relações Internacionais
União	Autonomia	É parte	Interno	Relações Internas
Estados-membros	Autonomia	É parte	Interno	É Unidade de Federação
Municípios	Autonomia	É parte	Interno	É Ente Federativo

Características distintivas entre o Estado Federal e as Entidades Estatais.

Atenção → Os **territórios** (atualmente inexistentes) não são entes federativos – são Autarquias Territoriais integrantes da estrutura da União, e sua criação, transformação ou reintegração ao Estado serão reguladas em lei complementar.

2.1.1. Artigos Constitucionais

O texto constitucional é a base, é a condição *sine qua non* **para a aprovação em concurso público**, visto que qualquer assunto que contrarie o texto constitucional estará sumariamente incorreto. **Estude-o profundamente**: primeiro a Constituição seca, para ter conhecimento de seu conteúdo (leia-a muitas vezes); num segundo momento, complemente os estudos com um bom livro de doutrina constitucional, preferencialmente direcionado para concursos.

Assim, transcrevemos os artigos constitucionais mais importantes no que se refere à organização e estrutura do Estado, **apenas** acrescido de **parte** do art. 37, que trata da Administração Pública. No entanto, fazem parte da disciplina Administração Pública os artigos que tratam da **organização dos poderes e da Administração Pública**; do exercício da **atividade econômica** pelo Estado; da **descentralização de competências e recursos** nas áreas de Educação, Saúde e Assistência Social; e da **gestão associada de serviços públicos** mediante consórcio ou convênio.

Princípios Fundamentais

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 2º. São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Organização Político-Administrativa

Art. 18. A **organização político-administrativa** da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º. Brasília é a Capital Federal.

§ 2º. Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º. Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Art. 19. **É vedado** à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I – estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público;

II – recusar fé aos documentos públicos;

III – criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.

Repartição de Competências

Segundo Paulo e Alexandrino (2017), a repartição de competências é o "**ponto núclear** do conceito jurídico de Estado Federal".

As **competências administrativas** exclusivas da União, Estados e Municípios são indelegáveis, e as comuns são compartilhadas, sem subordinação entre os entes; as **competências legislativas** privativas podem ser delegadas, e as concorrentes são compartilhadas, mas os estados e municípios subordinam-se as normas gerais estabelecidas pela União.

União

Art. 21. **Compete à União**:

I – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

II – declarar a guerra e celebrar a paz;

III – assegurar a defesa nacional;

IV – permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

V – decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;

VI – autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;

VII – emitir moeda;

VIII – administrar as reservas cambiais do país e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;

IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

X – manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;

XI – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária;

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

XIII – organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios;

XIV – organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;

XV – organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;

XVI – exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão;

XVII – conceder anistia;

XVIII – planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;

XIX – instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

XXI – estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;

XXII – executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

XXIII – explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;

b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais;

c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas;

d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;

XXIV – organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;

XXV – estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

XXVI – organizar e fiscalizar a proteção e o tratamento de dados pessoais, nos termos da lei.

Art. 22. Compete **privativamente à União** legislar sobre:

I – Direito Civil, Comercial, Penal, Processual, Eleitoral, Agrário, Marítimo, Aeronáutico, Espacial e do Trabalho;

II – desapropriação;

III – requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;

IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

V – serviço postal;

VI – sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;

VII – política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

VIII – comércio exterior e interestadual;

IX – diretrizes da política nacional de transportes;

X – regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

XI – trânsito e transporte;

XII – jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

XIII – nacionalidade, cidadania e naturalização;

XIV – populações indígenas;

XV – emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;

XVI – organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

XVII – organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes;

XVIII – sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;

XIX – sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;

XX – sistemas de consórcios e sorteios;

XXI – normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares;

XXII – competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;

XXIII – seguridade social;

XXIV – diretrizes e bases da educação nacional;

XXV – registros públicos;

XXVI – atividades nucleares de qualquer natureza;

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

XXVIII – defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;

XXIX – propaganda comercial.

XXX – proteção e tratamento de dados pessoais.

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Art. 23. É **competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**:

I –zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II –cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV –impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

VI –proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX –promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal **legislar concorrentemente** sobre:

I – Direito Tributário, Financeiro, Penitenciário, Econômico e Urbanístico;

II – orçamento;

III – juntas comerciais;

IV –custas dos serviços forenses;

V –produção e consumo;

VI –florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX –educação, cultura, ensino e desporto;

X – criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;

XI – procedimentos em matéria processual;

XII – previdência social, proteção e defesa da saúde;

XIII – assistência jurídica e Defensoria pública;

XIV – proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV – proteção à infância e à juventude;

XVI – organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1º. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º. A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Estados Federados

Art. 25. **Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem**, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º. São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º. Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

§ 3º. Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Dos Municípios

Art. 29. O **Município reger-se-á por lei orgânica**, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...)

Art. 30. **Compete aos Municípios**:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Distrito Federal

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º. Ao **Distrito Federal são atribuídas as competências** legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

Intervenção

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

I – manter a integridade nacional;

II – repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;

III – pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;

IV – garantir o livre exercício de qualquer dos poderes nas unidades da Federação;

V – reorganizar as finanças da unidade da Federação que:

a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;

b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;

VI – prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;

VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;

b) direitos da pessoa humana;

c) autonomia municipal;

d) prestação de contas da Administração Pública, direta e indireta.

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

Art. 35. O **Estado não intervirá** em seus Municípios, **nem a União** nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I – deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

II – não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;

IV – o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

Administração Pública

Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

XX – depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

XXII – as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a

realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

§ 1º. A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

§ 2º (...)

§ 3º. A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública.

(...)

§ 6º. As pessoas jurídicas de Direito Público e as de Direito Privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

§ 7º (...)

§ 8º. A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o Poder Público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I – o prazo de duração do contrato;

II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III – a remuneração do pessoal.

(grifos nossos)

2.1.2. O Estado de Bem-Estar Social

Trezentos anos antes de Cristo, Aristóteles dizia que a sociedade formada por várias aldeias constitui a Cidade, que tem a faculdade de se bastar a si mesma, sendo organizada não apenas para conservar a existência, mas também para buscar o bem-estar (A Política. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 4).

Antes de existir o Estado de Bem-Estar Social, o estado vigente era **o Estado liberal (liberalismo), que tinha como base social de referência a classe burguesa**, e o direito de propriedade como um dos conceitos principais. A burguesia apoiava o estado mínimo, visto que esse tipo de estado consumiria menos recursos, e assim haveria menor tributação (a burguesia pagaria menos impostos). Além disso, o estado mínimo liberal não intervinha na economia, o que permitia aos burgueses ampla liberdade de atuação no mercado, com um mínimo de regulação.

Embora para a Esaf o **Estado de Bem-estar** tenha surgido[5] na Inglaterra, na década de 1940, há registro de características desse tipo de Estado na Alemanha (1883-1926), no México, em 1917, e na Inglaterra, em 1942 – **mas os autores em geral costumam atribuir o Estado de Bem-Estar Social ao período "pós-segunda guerra mundial"**, como um Estado que procura garantir as condições mínimas de existência e dignidade ao ser humano. O auge desse tipo de Estado ocorreu na década 1960, e o seu declínio nas décadas de 1970 e 1980.

O Estado de Bem-Estar Social é um Estado assistencialista, em que o Governo deve prover as necessidades básicas da população mediante a prestação de serviços ou, até mesmo, mediante pagamento em dinheiro. No entanto, para configurar um Estado de Bem-Estar Social não basta a vontade política e algumas ações sociais desconexas a título de auxílio à população, é preciso mais que isso: **é necessário que a população tenha direito reconhecido pelas normas legais a esses serviços sociais, e, ainda, que os benefícios sejam universalmente concedidos, independentemente de recolhimentos de impostos e contribuições**. Segundo Norberto Bobbio (2007), "o Estado de Bem-Estar Social (*welfare state*) ou Estado Assistencial pode ser definido, em primeira análise, como Estado que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde,

5. O código prussiano de 1794 já apresentava um sistema de proteção social. Bismarck o aperfeiçoou e o utilizou para implantar o Sistema de Bem-estar na Alemanha.

habitação, educação, assegurados a todo cidadão, não como caridade, mas como direito político".

Felipe Leiria (2015) destaca que "O welfare state não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias ... envolve um conjunto de ações por parte do Estado (principalmente aspectos econômicos e de justiça social) que visam proporcionar condições para o bem-estar da sociedade". Segundo esse autor, existem limites para o bem-estar, pois mesmo com as ações do Estado uma parcela cabe ao indivíduo. Para Luiz Silva (2017) a ideia central do Estado do Bem-Estar social "reside em defender que todo indivíduo, durante toda a sua existência, seja possuidor do direito a um conjunto de bens e serviços que deveriam ter no Estado a garantia dessa prestação".

Alguns **aspectos/causas marcantes possibilitaram o surgimento desse Estado**: fatores econômicos, como a teoria keynesiana, o crescimento das economias e do emprego, e a globalização do comércio; o avanço da democracia, que permitiu aos representantes das classes trabalhadoras lutarem por suas reivindicações; o crescimento da ideologia socialista (combatida pelos capitalistas com políticas de bem-estar); e o aumento da solidariedade no período pós-guerra.

Atenção → A luta de classes é considerada por muitos autores como a principal causa do surgimento do Estado de Bem-Estar Social.

O Estado de Bem-Estar Social surgiu como forma de amenizar os efeitos perversos do liberalismo econômico e do capitalismo, que concentraram demasiadamente os recursos nas mãos de alguns em detrimento dos demais, pois a burguesia capitalista temia que a classe trabalhadora buscasse auxílio nos países socialistas. Nessa época, havia um enorme descaso do Estado pelas políticas sociais, que se agravou com o crescimento populacional e a transformação da sociedade agrária em industrial, ocasionando a aglomeração humana nos arredores das grandes cidades.

Assim, **o Estado de Bem-Estar surge como** uma forma de amenizar os efeitos da concentração de renda (legitimando assim o capitalismo econômico); evitar o avanço das ideologias socialistas e também como forma de "resgatar" o Estado para a sua missão de promotor do bem comum, garantindo-lhe maior legitimidade. O Estado de Bem-Estar Social foi, basicamente, uma **"criação" do capitalismo e da democracia**, surgindo primeiramente na Europa e se estendendo rapidamente por dezenas de países no período pós-Segunda Guerra Mundial.

Marshall descreve o Estado de Bem-Estar Social em três fases: a **primeira** abrange a conquista dos Direitos Civis (liberdade individual, de expressão e de fé); **a segunda** abrange a conquista dos direitos políticos e da cidadania (votar, ser votado, exercer cargos públicos); e **a terceira** abrange a conquista de direitos sociais em geral (vida digna, educação, saúde) (Marshall, 1967).

Criticado pela alta carga tributária, que prejudicava os investimentos, o **Estado de Bem-Estar Social entra em crise** no final da década 1970 e início da década 1980 como consequência das crises do petróleo de 1973 e 1979, que desencadearam a crise econômica mundial (estagnação econômica e crescimento da inflação) e a crise fiscal do próprio Estado; e do "excesso de democracia"[6] que gerava, de um lado, o excesso de demandas atribuídas ao Estado, que se encontrava incapacitado de atendê-las adequadamente, e, de outro, minava a autoridade política constituída em face da sobrecarga de demandas, ao mesmo tempo em que dificultava a construção do consenso.

Em seu lugar surgiu o Estado Neoliberal, no qual o sistema de proteção social fora entregue às forças de mercado, reduzindo-se o papel do Estado a provedor residual de previdência apenas para os mais pobres da sociedade – fato que favoreceu em muito a classe capitalista.

A partir de meados de 1990 a orientação neoliberal foi posta em xeque e reformas mundiais foram realizadas para que o Estado pudesse combinar – ao mesmo tempo – formas de eficiência, desenvolvimento e competitividade com políticas de bem-estar para a sociedade.

No Brasil o Estado de Bem-Estar Social chegou com atraso, haja vista que a ação do Estado (década 1930 até o final da década 1960) estava direcionada a alavancar o desenvolvimento nacional, no qual o Governo era o principal agente responsável e indutor desse desenvolvimento (principalmente através de empresas públicas e sociedades de economia mista).

No período pós-1964, as ações sociais de seguridade e habitação eram direcionadas para a classe média, **em detrimento da classe trabalhadora pobre e excluída**. No início da década de 1980, como consequência das duas crises do petróleo ocorridas na década anterior, as políticas mais uma vez se concentraram na área econômica.

6. Nesse sentido, Michel Crozier, Samuel Huntington, Joji Watanuki, *apud* José Negrão (2002): "A ingovernabilidade está no excesso de democracia e no excesso de igualdade, que tende a deslegitimar a autoridade e os líderes".

Chega a democracia em 1985, e a Constituição de 1988 incorpora direitos reprimidos pela ditadura e consagra uma série de políticas de caráter sociouniversal (incluindo trabalhadores e não trabalhadores) – que, no entanto, **não chegaram a se consolidar** em face da crise fiscal do Estado brasileiro[7] –, que foram em seguida desmanteladas pelo Governo Collor de Melo.

No governo FHC houve políticas de bem-estar nas áreas de: educação, saúde, previdência e assistência social – **condicionadas a disponibilidade econômica**.

Sobre o Estado de Bem-Estar Social no Brasil, Fábio Gomes (2006) afirma "talvez seja mais coerente considerar que, durante todo o processo histórico de formação e estruturação das formas do Estado moderno no Brasil, não se tenha implementado mais do que apenas algumas políticas de bem-estar social".

Em **síntese**, é possível afirmar:

- Até o fim do período militar (1984) não houve no Brasil um Estado de Bem-Estar Social (houve apenas ações sociais isoladas e de caráter excludente);
- A Constituição Federal de 1988 trouxe políticas sociais de caráter universal que, num primeiro momento, não foram implementadas por falta de recursos;
- O governo Collor adotou o estado mínimo e distanciou-se do estado de bem-estar;
- O governo FHC iniciou políticas de bem-estar social – **condicionadas** a disponibilidade econômica – mas deu ênfase ao Estado regulador e controlador;
- A partir do Governo Lula, existem ações sociais universais aptas a caracterizar o Estado de Bem-Estar Social – com foco nas Áreas de Educação, Saúde e Assistência Social.
- O Governo Bolsonaro tentou afastar-se das ações do bem-estar social, contudo, acabou mantendo-as em face da pandemia da Covid-19.

7. Mesmo garantidas pela CF/1988, o Estado encontrava-se sem recursos para implementar essas políticas de bem-estar.

2.2. GOVERNO

Governo é a parte política do Estado; traduz-se no modo pelo qual o Estado é administrado: como são definidos os objetivos e as diretrizes gerais de atuação, fixadas as políticas públicas e tomadas as decisões político-administrativas – que irão orientar/guiar a atuação administrativa direcionada à realização dos fins pretendidos pelo Estado e a promoção do bem comum da coletividade.

No Brasil, o **Regime de Governo é o democrático**: democracia semidireta/participativa, visto que o poder emanado do povo é exercido através de representantes eleitos, **ao mesmo tempo** em que é assegurada a participação direta da população em algumas decisões, por meio de plebiscito, referendo e iniciativa popular. Na **democracia direta** o poder é exercido diretamente pelo povo (que elabora as leis, julga e administra); na **indireta** o povo não participa do poder, apenas elege representantes.

Os governos podem assumir a **forma** de monarquia ou de república, e adotar como **sistema** de governo o presidencialismo[8] ou o parlamentarismo. **O Brasil adota a República** (a partir de 1889) e **o Presidencialismo.** A **Forma** refere-se ao modo como ocorre a instituição e a transmissão do poder, e a relação dos governos com os governados, enquanto que o **Sistema** refere-se ao modo como se relacionam os poderes Legislativo e Executivo no desempenho de suas funções.

São **características do presidencialismo:** o presidente é escolhido para governar por um prazo fixo e determinado; a escolha do presidente é feita pelo povo (regra geral de maneira direta, e excepcionalmente indireta);[9] o presidente da república assume a chefia de Estado e de Governo; a chefia do executivo é exercida de modo unipessoal; há responsabilidade do governo perante o povo; o presidente da república possui poder de veto, de interferir nas atividades legislativas (Lima, 2005; Dallari, 2007). Paulo e Alexandrino (2017) destacam ainda a forte concentração de funções no Presidente da República e a maior independência entre os Poderes Executivo e Legislativo.

8. São características **diferenciadoras** entre o presidencialismo e o parlamentarismo: no parlamentarismo o chefe de Estado e o de Governo são pessoas diferentes; não há prazo fixo para os mandatos; e há maior colaboração entre os poderes Legislativo e Executivo.

9. No Brasil, **a eleição presidencial pode ocorrer de forma indireta**, se houver vacância dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, conforme art. 81, § 1º: ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, **pelo Congresso Nacional**, na forma da lei.

São **características**[10] **da república**: eletividade dos governantes; temporalidade do mandato; representatividade popular; responsabilidade do governante (dever de prestação de contas).

No Brasil, embora a chefia de Estado e de Governo seja exercida de forma **unipessoal** pelo Presidente da República, assim como a escolha de ministros seja exclusiva do presidente, a necessidade de construir uma base de sustentação no Congresso Nacional acaba por distribuir entre os partidos políticos aliados a chefia dos ministérios e demais cargos de primeiro escalão, dificultando a troca/mudança dos titulares desses cargos, e **constituindo assim um governo de coalizão**. A coalização fragmenta/fragiliza o poder do Governo, que nem sempre consegue impor suas preferências, visto que sua base é heterogênea, e tem que distribuir ministérios, cargos e liberação de emendas a outros partidos para manter o apoio incerto da coalizão[11]. Os interesses regionais e os governos estaduais também influenciam a base de sustentação política e o processo de coalizão.

Segundo Bezerra (2020), o **primeiro** mecanismo de coalizão é a distribuição de ministérios aos partidos da base aliada; o **segundo** combina a distribuição de ministérios aliado a incentivos financeiros e distribuição de cargos a parlamentares; num **terceiro** mecanismo estariam os governos subnacionais e os grupos econômicos partícipes.

Estado, Governo e Administração são termos facilmente confundidos, até mesmo por pessoas que convivem e atuam no meio público. No entanto, como veremos a seguir, é possível distingui-los de maneira segura.

O Estado exerce seu poder através do Governo, mas não se confunde com ele: enquanto o Estado é permanente, o Governo é transitório; enquanto o Estado é um ente moral, intangível, o Governo é um ente real, tangível. **O Governo representa a parte política do Estado que atua na condução da coisa pública**: é ele quem define os objetivos nacionais

10. Inspirado em Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, 2017. Em sentido oposto, a **Monarquia** caracteriza-se pela hereditariedade, vitaliciedade, ausência de representação popular, e não obrigação de prestar contas.

11. O Governo entrega os Ministérios para os Partidos da coalizão e em troca recebe os votos desses Partidos para aprovar ou rejeitar matérias de seu interesse no Congresso Nacional. Os Partidos nomeiam seus filiados nos principais cargos de comando; **o que abre as portas para acordos escusos e corrupção**. O Governo, por precisar dos votos da coalização, não fiscaliza nem pune como deveria: quando descobertas as irregularidades os Partidos simplesmente exoneram a equipe existente e colocam outra em seu lugar, para **continuar fazendo as mesmas coisas** – favorecendo os Partidos com benefícios de toda ordem e deixando o Brasil com menos recursos para a saúde, educação, segurança etc. e para o atendimento das demais necessidades da população.

a serem perseguidos. **O Governo é um instrumento do Estado** para a consecução de seus fins e não deve ser visto dissociado dele; enquanto o Estado detém o poder extroverso, **o Governo é quem exerce esse poder**, de forma soberana.

Enquanto o **Estado detém** o poder soberano, o **Governo decide** politicamente os principais objetivos, as políticas públicas e as diretrizes de ação nacional, e a **administração pública é responsável pela execução**: cabe a esta implementar as decisões dos governos tendo em vista a realização dos objetivos estabelecidos e o bem-estar da coletividade.

Em face das dificuldades encontradas para diferenciar Estado, Governo e Administração, tentaremos facilitar a compreensão, apresentando algumas características diferenciadoras.

Quem	Tipificação	Classificação	Função	Objetivo/ Finalidade	Responsabilidade	Atuação
Estado	Personalizado e intangível	Soberano	Detém o poder	Objetivo: bem comum	Não se aplica	Não se aplica
Governo	Agente político	Independente	Exerce o poder	Instrumento do Estado	Define Objetivos: O QUE fazer	É discricionário
Administração	Aparelho	Hierarquizada	Executa	Instrumento do Governo	Responsável por: COMO fazer	É neutra

Características diferenciadoras de Estado, Governo e Administração.

O governo é composto por um **grupo de pessoas** que exercem o poder de governar, ou, no dizer de Maria Rua, "é o núcleo decisório do Estado". Segundo Hely Lopes Meirelles, "governo em sentido formal é o conjunto de poderes e órgãos constitucionais; em sentido material, é o complexo de funções estatais básicas; em sentido operacional, é a condução política dos negócios públicos".

O **conceito material de governo** refere-se às atividades executivas, legislativas e judiciárias, desempenhadas pelo Governo em sentido **formal** (os três poderes). **O poder do Estado, exercido pelo Governo, se desdobra em três funções**:

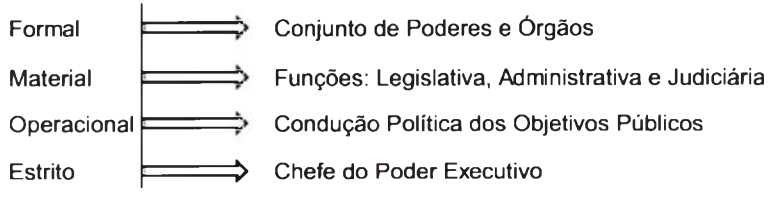
> (...) a legislativa estabelece regras gerais e abstratas, denominadas leis; as duas outras aplicam as leis ao caso concreto: a função jurisdicional, mediante solução de conflitos de interesses e aplicação coativa da lei, quando as partes não o façam espontaneamente; a função executiva, mediante atos concretos voltados para a realização dos fins estatais, de satisfação das necessidades coletivas (Di Pietro, 2016).

Em **sentido estrito**, o Governo é a autoridade soberana que dita as ordens; é o "agente público" que conduz a nação: o **Governo** *stricto sensu* **corresponde ao Chefe do Poder Executivo.** No entanto, **não é só o Presidente da República quem governa** (com auxílio dos ministros de Estado), **mas também um grupo de agentes públicos** que incluem os presidentes do Poder Legislativo (Congresso Nacional, Senado Federal e Câmara dos Deputados); Presidentes do Poder Judiciário (STF e Tribunais Superiores); e o chefe do Ministério Público da União. O vice-presidente da República não governa, apenas exerce algumas atribuições especiais designadas pelo Presidente (CF, art. 79), salvo nos casos em que assume interinamente o poder presidencial.

Alexandre de Moraes (2015) ensina que a CF/1988 atribuiu as **funções estatais de soberania** aos três poderes tradicionais: Executivo, Legislativo e Judiciário; e ao Ministério Público – garantindo-lhes autonomia e independência. A grande diferença é que o **Presidente da República exerce o Governo de forma ampla**, enquanto que os demais agentes independentes exercem de forma restrita e vinculada às suas funções.

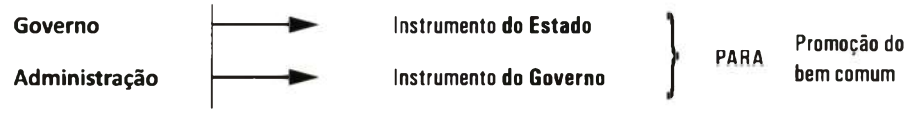
O Ministério Público da União – instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado – **não faz parte da estrutura de nenhum dos três poderes constituídos**, mas possui autonomia financeira e administrativa.

DIMENSÕES do CONCEITO de GOVERNO



O equilíbrio entre os três poderes se dá mediante o **sistema de controles recíprocos,** também denominado de "freios e contrapesos", cuja finalidade é impedir que um Poder exceda os seus limites e adentre na competência dos demais poderes. Dessa forma, além de sua função típica, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário praticam atos cuja competência típica pertence a outro poder. Para Norberto Bobbio (1981) "a presença simultânea de três poderes e seus controles recíprocos preserva as Constituições mistas da degeneração a que estão sujeitos os governos simples, porque impedem aqueles excessos...".

O Governo (aparelho do Estado) inclui a cúpula dirigente dos três poderes, um corpo de funcionários e a força militar (Pdrae, 1995). Enquanto o Governo é um instrumento do Estado, a Administração é um instrumento do Governo. O Presidente da República como Chefe de Governo – legitimado pelo voto direto dos cidadãos e pelo sistema jurídico-constitucional-legal – utiliza a estrutura administrativa para governar, e persegue o mesmo objetivo central do Estado: o bem comum da coletividade.



Também podemos ver o Governo quanto ao seu exercício, que pode ocorrer mediante o Governo de um, de vários ou de uma multidão (de muitos, de poucos ou de um só; Bobbio, 1981), e ainda em sua forma original e em sua forma desvirtuada. O quadro a seguir sintetiza essas informações.

Forma de exercícios dos Governos	**Forma Original** visando ao bem comum	**Forma Desvirtuada** em benefício próprio
Governo unitário	Monarquia/Realeza	Tirania/Despotismo
Governo de grupos	Aristocracia	Oligarquia
Governo de multidões	Democracia	Demagogia

Forma original e desvirtuada de exercício dos Governos. Adaptado de Bobbio (1981).

2.3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública, como mostramos nesse livro, vai muito além de normas e princípios jurídicos tratados no direito administrativo: compreende inúmeros aspectos práticos da administração e da gestão no dia a dia das organizações públicas.

A Administração é a ciência que trata das organizações, e sua história remonta ao ano 5.000 a.C. Segundo Granjeiro (2006), **a ideia central de administração é a ação corretamente calculada para realizar determinados objetivos desejados**. A administração é a ação humana cooperativa com alto grau de racionalidade.

O termo **administração** é utilizado tanto para designar funções de planejamento e direção, como para designar as atividades de execução. O

administrador, por sua vez, é o profissional (agente público) que atua nas organizações e exerce as funções de planejar, organizar, dirigir, coordenar e controlar. A **alta administração** corresponde aos agentes com poder de decisão, que deverão tomar as decisões certas e a tempo, a fim de conduzir a organização ao alcance dos objetivos institucionais, ao crescimento e à sustentabilidade.

Administração Pública abrange a ciência, a disciplina, as normas, a estrutura e as técnicas administrativas aplicadas ao meio público. **A Administração compreende todo o aparato existente** (estrutura e recursos; órgãos e agentes; serviços e atividades) à disposição dos governos para a concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil; para a realização de seus objetivos políticos, para a prestação de serviços públicos, e para o alcance do objetivo maior e primordial do Estado: a promoção do bem comum da coletividade.

A função administrativa **é típica** do Poder Executivo, mas ela também é exercida nos poderes Legislativo e Judiciário para atender as suas necessidades internas.

Atenção 1 → A finalidade principal da Administração Pública é contribuir para o alcance dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º da CF/88) e do objetivo maior do Estado: promoção do bem-estar da coletividade.

Atenção 2 → A administração pública em **sentido amplo** compreende: o governo (que toma as decisões políticas), a estrutura administrativa e a administração (que executa essas decisões). Em **sentido estrito** compreende apenas as funções administrativas de execução dos programas de governo, prestação de serviços e demais atividades.

Vários conceitos são utilizados para definir a Administração Pública. Numa primeira divisão encontram-se os conceitos relacionados à ciência administrativa e à ciência jurídica.

Quanto à ciência da Administração: Administração Pública é o ramo da Administração aplicada nas Administrações direta e indireta das três esferas (ou níveis) de Governo: Federal, Estadual e Municipal.

Quanto à ciência jurídica: corresponde às atividades desenvolvidas pelos entes públicos, dentro dos limites legais, com o fim de prestar serviços ao Estado e à sociedade em prol do bem comum. Nesse sentido

formal-jurídico só são considerados administração pública os órgãos e entidades que a lei considera como tal.

A dimensão jurídica, oriunda do Direito Administrativo, permite apresentar dois conceitos específicos, e, como complemento, um conceito operacional.

- O sentido **subjetivo/formal/orgânico**: corresponde ao conjunto de pessoas jurídicas e órgãos públicos criados para realizar a função administrativa do Estado, cujas atividades são desempenhadas pelos seus agentes – portanto, **nesse sentido temos** as pessoas jurídicas de Direito Público Interno, as pessoas jurídicas da Administração indireta, os órgãos da Administração direta e os agentes públicos.

O conjunto orgânico corresponde à Administração Pública direta e indireta dos três poderes. Para Hely Lopes Meirelles **os órgãos são** "centros de competências instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem". Hely Meirelles classifica os órgãos em independentes, autônomos, superiores e subalternos:

Independentes: são os que têm sua origem na Constituição e não se submetem a nenhuma hierarquia superior. Ex.: Presidência da República, Congresso Nacional, Senado, Câmara e Tribunais Judiciários.

Autônomos: encontram-se no topo da estrutura administrativa; estão imediatamente abaixo e subordinados aos órgãos independentes. Ex.: Ministérios de Governo, Controladoria-Geral, Advocacia-Geral da União.

Superiores: exercem funções de comando, direção e controle, e sujeitam-se ao controle hierárquico de autoridade superior. Ex.: gabinetes, diretorias, secretarias, coordenadorias.

Subalternos: praticamente não detêm poder algum e atuam na execução de atividades. Ex.: portarias, seções de atendimento ao público.

Atenção → Podem existir órgãos na Administração indireta, quando forem desconcentradas competências internamente, dentro da mesma pessoa jurídica: autarquia, fundação etc.

Os **agentes** são as pessoas físicas (eventualmente jurídicas: concessionários/permissionários) que exercem alguma atividade estatal. Para a lei de improbidade administrativa o conceito é mais amplo,

pois inclui todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública.

O conjunto de agentes apontados por Hely Lopes Meirelles inclui os agentes políticos, administrativos, honoríficos e delegados:

Políticos – ocupam os escalões mais altos, e sua investidura ocorre mediante eleição, nomeação e designação. Ex.: presidente, ministros, senadores, deputados, juízes.

Administrativos – são os diversos tipos de servidores públicos: civis (estatutários ou celetistas) e militares.

Honoríficos – têm como características a transitoriedade e a ausência de remuneração. Ex.: mesários eleitorais, jurados do Tribunal do Júri.

Delegados – executam determinada atividade, serviço ou obra mediante delegação do Poder Público. Ex.: concessionários, permissionários, peritos, tradutores.

Credenciados – podem praticar atividade específica **ou** representar a Administração em determinado ato – mediante pagamento.

- O sentido **Objetivo/Material/Funcional:** corresponde à função administrativa propriamente dita e às atividades necessárias à prestação dos serviços públicos em geral. Nesse conceito, inclui-se tanto a função administrativa desempenhada pelo Governo (decisões de governo), quanto as desempenhadas pelos órgãos e demais entes públicos (decisões administrativas e ações de execução).

Insere-se nesse contexto tanto a prestação dos serviços públicos, como a intervenção no domínio econômico e o exercício do Poder de Polícia, e, ainda, o fomento e incentivo às atividades em geral de interesse ou de utilidade pública.

Pode-se, ainda, utilizar o conceito **operacional** de Administração Pública, definido por Hely Meirelles como "o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços do Estado, ou por ele assumidos, em benefício da coletividade".

Para assegurar o exercício da função administrativa, a **administração pública dispõe de poderes**: hierárquico, disciplinar, normativo e de polícia. Trata-se de **poder-dever** visto que não podem ser renunciados e devem ser utilizados dentro dos limites da lei, no desempenho das funções, em prol do interesse público/coletivo.

2.3.1. Características da Administração Pública

A Administração Pública possui as seguintes características principais:

É executora – a Administração, direta ou indiretamente, centralizada ou descentralizada, executa as atividades desejadas pelo Estado, tendo em vista o bem-estar da coletividade. A atividade da Administração Pública é de execução: presta serviços públicos e pratica atos administrativos através de seus órgãos e agentes. Ela não pratica atos políticos nem atos de governo.

É instrumental – a Administração Pública não é um fim em si mesma, mas um instrumento do Estado para a promoção do desenvolvimento do país e do bem comum da sociedade. É o meio de que se valem o Estado e o Governo para realização de seus fins.

É hierarquizada – a estrutura da Administração Pública obedece a uma hierarquia, em que há subordinação dos órgãos inferiores aos superiores. Os agentes lotados nos órgãos inferiores (ainda que chefes hierárquicos) também obedecem às instruções das autoridades que comandam os órgãos superiores.

Possui competência limitada – a Administração Pública só possui poder para decidir e comandar a área de sua competência (competência específica). A competência, por sua vez, é estabelecida por lei e fixa os limites da atuação administrativa, de seus órgãos e agentes.

Tem responsabilidade técnica – ao prestar serviços públicos e praticar atos administrativos, a Administração Pública obedece a normas jurídicas e técnicas. O desvio dessas normas invalidará o ato praticado e responsabilizará o agente que o praticou. Os agentes públicos são responsáveis pelos atos que praticam, e estão sujeitos à prestação de contas perante a própria Administração, os órgãos de controle e a sociedade.

Tem apenas poder administrativo – a Administração não tem poder político, mas apenas administrativo: suas decisões se restringem a assuntos técnicos, financeiros e jurídicos, e todas as atividades administrativas submetem-se aos princípios e normas vigentes no ordenamento jurídico.

É dependente – a função administrativa consiste em implementar as decisões tomadas pelo Governo, pelo Legislativo ou pelo Judiciário (quando submetidas a sua apreciação). A Administração Pública, portanto, é uma atividade dependente e vinculada às decisões/opções do Governo, dos poderes e dos demais órgãos que detêm competência legal para fiscalização e controle de sua atuação.

É neutra – a Administração Pública deve tratar a todos igualmente. Como parte da estrutura do Estado, perseguindo o bem comum da coletividade, não lhe é permitido afastar-se desse fim pretendido pelo Estado e expresso pelas normas e princípios vigentes. Não pode, pois, a Administração favorecer/discriminar pessoas, políticos, determinada categoria ou região, em detrimento dos demais, sob pena de desvio de finalidade e ofensa ao ordenamento jurídico vigente.

2.3.2. Princípios aplicáveis à Administração Pública

Princípios basilares do regime jurídico-administrativo

O regime jurídico-administrativo **é um misto de prerrogativas e sujeições**: de um lado a administração pública, que persegue o atendimento das necessidades coletivas (e para isso dispõe de **supremacia em todas as funções**: serviço público, fomento, polícia administrativa e intervenção); e de outro as normas/princípios jurídicos, os fins públicos e os direitos e garantias dos administrados que necessitam ser protegidos (isso que gera limitação à atuação administrativa).

O regime jurídico-administrativo **tem como base dois princípios**:

- Para a grande maioria dos autores são os princípios da
  - → Indisponibilidade do Interesse Público, e da
  - → Supremacia do Interesse Público sobre o privado.

- Para Maria Sylvia Z. Di Pietro são os princípios da
  - → Legalidade, e da
  - → Supremacia do Interesse Público sobre o privado.

Desses dois princípios decorrem os demais princípios administrativos.

Princípios Constitucionais

Os princípios administrativos constitucionais são recentes no ordenamento jurídico brasileiro. A principiologia antes vigente decorria da construção doutrinária, sujeita a mudanças dadas pelo legislador, não gozando de prestígio de norma constitucional. Tinha-se o entendimento de que os princípios constituíam fontes formais do Direito de natureza subsidiária, e não de natureza primária como hoje são reconhecidos.

Com a Constituição de 1988, a Administração Pública recebeu tratamento em capítulo próprio, estabelecendo-se então princípios constitucionais de observância obrigatória.

Celso Bandeira de Mello considera os princípios como "alicerce, disposição fundamental... servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência por definir a lógica, a racionalidade e lhe dar um sentido harmônico". Maria Sylvia Di Pietro (2016) ensina que princípios de uma ciência são as "proposições básicas, fundamentais, típicas, que condicionam as estruturas subsequentes".

Os princípios são inter-relacionados e possuem exceções. Não é possível interpretar um princípio isoladamente, pois os princípios jurídicos não são incomunicáveis entre si. **Cada princípio deve ser compreendido e aplicado sem a perda da harmonia e da coerência do sistema**, mediante interpretação sistemática que preserve a harmonia, a racionalidade e a congruência em sua aplicação às situações concretas vividas pela Administração Pública, quando em suas relações com os administrados e a sociedade.

Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade está contido na Constituição Federal de 1988 e é um princípio basilar do Estado Democrático de Direito. Por esse princípio, a Administração Pública, em toda sua atividade, prende-se aos mandamentos da lei, deles não podendo se afastar, sob pena de o ato ser declarado inválido e o seu autor ser responsabilizado pelos danos ou prejuízos causados. Assim, toda ação estatal deve ser regulada por lei, caso contrário, será injurídica e expõe-se à anulação.

O administrador público é executor e **somente pode fazer aquilo que a lei permite ou autoriza**, e nos limites dessa autorização. A legalidade da ação não está resumida na ausência de oposição à lei, mas pressupõe autorização dela como condição de sua ação, uma vez que o sistema legal constitui fundamento jurídico de toda ação administrativa.

Princípio da Impessoalidade

Como estabelece a Constituição Federal de 1998, a impessoalidade é norma jurídica de obediência obrigatória em toda a Administração Pública, seja ela direta ou indireta, e abrange os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A Lei de Improbidade Administrativa ratifica este princípio ao

estabelecer que os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a respeitar o princípio da impessoalidade.

Segundo Alexandre de Moraes (2015), esse princípio faz com que o administrador seja um executor do ato, que serve de veículo de manifestação da vontade estatal. Portanto, as realizações administrativo-governamentais não são do agente político, mas sim da entidade pública em nome da qual atuou.

Em obediência a esse princípio, **o agente público, ao praticar o ato, deve ser imparcial**, buscar somente o fim público pretendido pela lei, sem privilégios ou discriminações de qualquer natureza, bem como, não pode fazê-lo para promoção pessoal, mas exclusivamente para interesses público-coletivos.

Princípio da Moralidade[12]

O princípio da moralidade também está contido na Constituição Federal. Trata-se da moralidade administrativa; é a partir dela que o Estado define o desempenho da função administrativa, segundo uma ordem ética acordada com os valores sociais prevalecentes e voltada à realização dos seus fins.

Segundo a lei de improbidade administrativa, os agentes públicos, de qualquer nível ou hierarquia, são obrigados a respeitar o princípio da moralidade, sob pena de incorrer em ato de improbidade, sujeito às penalidades da lei.

Hely Lopes Meirelles entende que **não se trata da moral comum**, mas sim de uma moral jurídica, entendida como o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração.

O princípio da moralidade exige do servidor público o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá de decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto.

Princípio da Publicidade

12. Maria Sílvia Di Pietro adota **sentido amplo**, para ela "sempre que o comportamento da administração ou do administrado, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras da boa administração, os princípios da justiça e da equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa".

Princípio contido no Texto Constitucional de 1988. Os atos administrativos normativos e judiciais devem ser publicados para produzirem efeitos externos. A divulgação oficial dos atos administrativos constitui **requisito de eficácia e moralidade** do ato administrativo, **ressalvadas** as hipóteses de sigilo previstas na Constituição e nas leis (em casos de relevante interesse público).

Esse princípio consagra o dever administrativo de manter a **transparência** em seus comportamentos. A **finalidade da publicação** é dar conhecimento dos atos/ações ao público em geral, e iniciar a produção de seus efeitos.

Princípio da Eficiência

O princípio da eficiência é o mais novo princípio constitucional a incidir sobre a atuação da Administração Pública. Ele foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro (art. 37 da CF/1988) pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

Para Alexandre de Moraes (2015), o

> princípio da eficiência **é aquele que impõe à Administração Pública e a seus agentes a persecução do bem comum**, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção de critérios legais e morais necessários para a melhor utilização dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.

Este princípio exige que o agente público execute os serviços com perfeição, presteza e rendimento funcional (Hely Lopes Meirelles).

Resumindo: Esse princípio determina que a administração e os agentes públicos, respeitando as normas, devem procurar a melhor, mais eficiente e mais eficaz forma de prestarem os serviços públicos a população, com qualidade e a tempo; primando pela economicidade.

Atenção → Não **existe hierarquia** entre os princípios constitucionais, todos eles são importantes. No entanto, na aplicação concreta, caso a caso, o gestor público, analisando a conveniência e oportunidade, pode atribuir maior valor a um princípio em detrimento de outro.

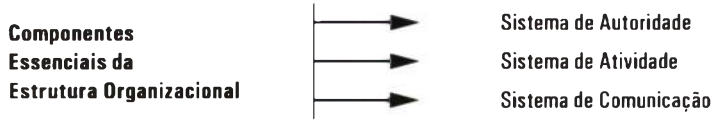
Outros Princípios

Existem dezenas de outros princípios a que se sujeita a atividade Administrativa Pública, como os **contidos no Decreto-Lei nº 200/1967** (princípio do planejamento, princípio da coordenação, princípio da descentralização, princípio da delegação de competência, princípio do controle); os princípios do **procedimento licitatório** (eficiência, interesse público, probidade administrativa, igualdade, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável); dos serviços públicos; da razoabilidade, da motivação etc.

2.3.3. Organização da Administração Pública brasileira

A organização da administração pública compreende: a criação de órgãos e entidades, a sua estruturação, eventuais alterações e extinções; as atribuições de competências administrativas aos Órgãos e Entidades e a criação/extinção de cargos/funções. É matéria tratada pelo Direito Administrativo, mas **amparada em dispositivos constitucionais**.

Organizar a Administração significa organizar todo o seu aparato: estrutura e recursos; órgãos e agentes; serviços e atividades; e competências. A **estrutura organizacional** corresponde ao modo pelo qual a autoridade é distribuída, as atividades são divididas e organizadas, e o sistema de comunicação é estabelecido. Graficamente, o organograma representa a estrutura da organização.



O **sistema de autoridade** consiste no poder concedido pela organização aos seus agentes para que possam desempenhar suas funções: é a atribuição/delegação do poder de tomar decisões, de dar ordens e de comandar pessoas. **É necessário considerar as seguintes dimensões:** amplitude hierárquica (quantos empregados devem existir para cada gerente); a delegação de autoridade, em que se transfere o poder para tomar decisões; e a descentralização de autoridade em níveis hierárquicos inferiores. O **sistema de atividade** consiste na distribuição das atividades

entre os membros da organização de todos os níveis; aqui, **três aspectos são considerados**: o agrupamento das atividades em departamentos (departamentalização); a definição das atividades de linha e assessoria; e a definição do nível de especialização do trabalho desejado pela entidade. O **sistema de comunicação** de uma organização é a forma pela qual as informações necessárias ao funcionamento da estrutura organizacional são transmitidas a todos os interessados, e que permite a integração de todos em torno de objetivos comuns. O que comunicar, quem deve comunicar, qual o momento adequado, e qual o meio para comunicar são questões que precisam ser definidas previamente, a fim de que a comunicação possa ser eficaz.

A determinação da estrutura adequada de autoridade, de atividade e de comunicação dependerá da natureza da instituição pública, dos serviços que ela presta, da cultura organizacional existente, da tecnologia e recursos disponíveis e da estratégia escolhida.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, art. 76, a chefia do Poder Executivo Federal (Governo) é exercida pelo Presidente da República, que desempenha as funções de **Chefe de Estado e Chefe de Governo.** O Presidente da República é a maior autoridade administrativa, sendo diretamente **auxiliado** pelos ministros de Estado.

A criação de qualquer órgão público da Administração direta ou indireta **depende de aprovação legislativa**. Consoante o expresso no art. 37, XIX, da Constituição Federal: "somente por **lei específica** poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação".

Em algumas situações, no entanto, o Presidente da República pode dispor, **mediante decreto**, sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública Federal, **quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos** (CF, art. 84, VI, *a*).

Compete ao Presidente da República (art. 61 da CF) a **iniciativa de lei** que disponha sobre a criação, estruturação e atribuições dos ministérios e órgãos da Administração Pública. Os cargos públicos **somente a lei pode criar**, mas é permitido ao Presidente da República extingui-los por meio de decreto, **se estiverem vagos** (CF, art. 84, VI, *b*).

A competência para a **prestação dos serviços públicos**, de forma direta ou indireta, está definida no art. 175 da CF/1988: "*Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos*". A **competência**

é irrenunciável, no entanto pode haver **avocação** desde que não se trate de competência exclusiva do órgão subordinado, bem como pode haver **delegação** desde que as atribuições não sejam privativas do delegante.

Os **ministros de Estado** também exercem atribuições próprias, conforme art. 87 da CF, parágrafo único: "Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei: I – exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República; II – expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos; III – apresentar ao Presidente da República relatório anual de sua gestão no Ministério; IV – praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República".

A organização da Administração Pública Federal pode ser assim **sintetizada:**

- **A criação e extinção de ministérios, órgãos e autarquias**[13] deverá ocorrer mediante lei de iniciativa privativa do Presidente da República e aprovada pelo Congresso Nacional;
- **A instituição de fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista** depende de três situações: autorização do Congresso Nacional mediante lei de iniciativa privativa do Presidente da República, decreto do Poder Executivo de instituição e registro no registro competente;
- **A criação, extinção e transformação de cargos**[14]**, empregos e funções** – na Administração direta, autarquias e fundações públicas – deverá ocorrer mediante lei de iniciativa privativa do Presidente da República e aprovada pelo Congresso Nacional;
- **A extinção de cargos e funções – vagos** – ocorre diretamente por meio de decreto, pois se trata de competência privativa do Presidente da República;
- **A organização e funcionamento** da Administração federal – **quando não implicar** aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos – ocorre diretamente por meio de decreto, pois se trata

13. Para Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, 2017, se a entidade da administração indireta estiver vinculada ao Poder Legislativo ou Judiciário, a estes compete a iniciativa de criação/extinção.
14. A criação e extinção de cargos no **Poder Judiciário** é competência do STF e Tribunais Superiores (art.96, II, b, da CF/88); e no **Legislativo** é competência da Câmara e do Senado (art. 52, XIII e 51, IV, da CF/88).

de competência privativa do Presidente da República. Se implicar aumento da despesa, deverá ser feita mediante lei.

A aplicação dos conceitos no âmbito estadual e municipal é muito semelhante. As figuras do Presidente da República e dos ministros são substituídas: **Nos estados**: pelo governador e pelos secretários; **Nos municípios**: pelo prefeito e pelos secretários.

A Administração Pública, conforme o art. 37 da Constituição Federal de 1988, **compreende a Administração direta e a Administração indireta**. A Administração direta é composta por órgãos integrantes dos três poderes, que possuem competências específicas, e a Administração indireta é composta por entidades que possuem personalidade jurídica própria; ora de Direito Público e ora de Direito Privado.

2.3.3.1. Administração direta

A Administração direta **compreende as competências** e **serviços** integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios, assim como os órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União. **A Administração direta é composta pelos próprios órgãos dos poderes que compõem as pessoas jurídicas de Direito Público com capacidade política ou administrativa.** São os órgãos da Presidência da República, os Ministérios, a Advocacia-Geral da União, a Câmara Federal, o Senado, o Tribunal de Contas da União, os Tribunais do Poder Judiciário e o Ministério Público da União.

Esses órgãos **não possuem personalidade jurídica própria** e pertencem ao ente público maior (União, Estados, Municípios). A Administração Pública direta **atua através de seus órgãos e agentes** que expressam a vontade política da pessoa jurídica a que estão ligados. Os órgãos não têm capacidade jurídica, não constituem pessoa jurídica, **apenas possuem competências: são centros de competências despersonalizados,** cuja atuação, na pessoa de seus agentes, é **imputada** à entidade estatal a que pertencem.

Atenção → Os Órgãos Públicos podem ter composição coletiva (Tribunais) ou serem integrados por um agente público, apenas (Presidente da República).

É importante destacar que os **Conselhos também constituem órgãos públicos** da Administração direta. Alguns têm origem constitucional, como o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, mas, em regra, são **criados por lei** e têm como atribuições o assessoramento, a orientação, a deliberação e a fiscalização na sua área de atuação. Conselhos, como os de educação, saúde, assistência social – são canais de participação/decisão na gestão pública – compostos com paridade de membros entre o poder público e representantes da sociedade local.

Atenção → Os Conselhos têm poderes próprios. Deliberar é um termo amplo, que inclui poderes para "resolver depois de exame ou discussão; decidir; determinar-se" (Dicionário Aurélio).

Na prática, no entanto, a grande diferença de conhecimentos, recursos e poder – entre os membros do poder público e os representantes da sociedade – tornam os conselhos reféns dos interesses políticos de quem comanda o poder Executivo – e eles se tornam muito mais consultivos do que deliberativos e fiscalizatórios – incapazes e/ou impedidos de contratarem pesquisas, consultorias e auditorias para avaliar e melhorar a efetividade de sua atuação.

As ações da Administração Pública relacionadas à **ordem social** ocorrem mediante colaboração ou cooperação, materializadas através de convênios, termos de parceria, termo de fomento, e contratos de gestão etc. Quando as ações são de **caráter econômico**, as relações são contratuais, formalizadas por meio de concessão, autorização ou outra forma de contrato.

2.3.3.2. Administração indireta

A Administração indireta é composta, exclusivamente, por pessoas administrativas; é constituída por entidades de Direito Público e Privado. Todas têm personalidade jurídica própria e autonomia administrativa, e agem por outorga do serviço ou pela delegação da execução.

Atenção → A autonomia concedida as entidades da administração Indireta **é administrativa** e diferente da autonomia política concedida a União, Estados, DF e Municípios.

As entidades da Administração indireta exercem de forma descentralizada as atividades administrativas **ou** exploram atividade econômica, e encontram-se vinculadas aos órgãos da Administração

direta (ao Ministério correspondente). **Em regra**, quando prestam serviços públicos ou de interesse público são denominadas autarquias ou fundações; quando exploram a atividade econômica, referem-se às empresas públicas e sociedades de economia mista. Registre-se que, mesmo explorando atividade econômica, a finalidade das EP e SEM **não é** o lucro, mas o interesse público-coletivo.

Compõem a Administração Pública indireta: as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e os consórcios públicos instituídos como associação pública.

Administração **Direta**	Órgãos	da Presidência da República
		do Poder Executivo (Ministérios)
		dos Poderes Legislativo, Judiciário e do MPU
		Conselhos Diversos
Administração **Indireta**	Entidades	Autarquias
		Fundações
		Empresas Públicas
		Sociedades de Economia Mista
		Consórcios constituídos como Associação Pública

Autarquias

As autarquias são pessoas jurídicas administrativas e correspondem a uma extensão da Administração direta, visto que **prestam serviços públicos e executam atividades típicas do Estado** de forma descentralizada.

São atribuídas às autarquias as seguintes **características** principais: são criadas por lei específica; possuem personalidade jurídica própria de Direito Público; possuem patrimônio e receita próprios; possuem capacidade específica, restrita a sua área de atuação (especialização); possuem autonomia administrativa e financeira (mas não econômica); encontram-se sujeitas ao controle ou tutela do Ministério a que se encontram vinculadas; seus bens são impenhoráveis e enquadram-se no conceito de descentralização administrativa.

As autarquias correspondem a uma especialização da Administração Pública, que pode abarcar serviços, atividades e obras. Excepcionalmente possuem capacidade genérica (é o caso dos territórios federais, atualmente inexistentes).

Atenção → O princípio da especialização decorre da capacidade/competência específica que possui uma autarquia, limitada a sua área de atuação.

Criadas por lei específica, **sua organização** comporta duas situações: poderá decorrer da própria lei que a criou, ou mediante decreto do Poder Executivo (no caso de silêncio da lei). A constituição do **patrimônio** inicial também poderá ocorrer de **duas formas**: ser transferido pela própria lei, e assim independerá de registro imobiliário, ou ser formado posteriormente, mediante decreto de transferência de bens, por meio de aquisição ou doação: nestes casos depende de registro no cartório imobiliário competente.

Trata-se de um segmento da atividade estatal que **não está** sujeito ao poder hierárquico, pois integra a Administração descentralizada e atua com prerrogativas necessárias à realização de suas finalidades. Os seus fins são os mesmos do Estado, entretanto, para realizá-los, age com autonomia financeira, administrativa e disciplinar.

De acordo com Celso Bandeira de Mello, a **autarquia tem** "administração própria, órgãos próprios, patrimônio próprio, recursos próprios, negócios e interesses próprios, direitos, poderes e responsabilidades próprias".

Por fim, cabe lembrar que as Autarquias encontram-se **vinculadas** a determinado Ministério (e não subordinadas): incide sobre elas o controle finalístico/supervisão ministerial (e não o controle hierárquico). Exemplos: INSS, Incra, Banco Central, CVM.

Atenção → Também **são Autarquias Federais** os "Conselhos Regionais": CRM, CRA, CRC, CREA, etc. – embora não utilizem recursos públicos e sobrevivam da contribuição anual dos profissionais afiliados. **São também Autarquias:** as Associações Públicas (art. 41, IV, do Código Civil); os Consórcios Públicos organizados sob as normas de direito público; as Agências Reguladoras; e parte das Agências Executivas.

Agência Executiva

De acordo com o *Caderno Mare*, Agência Executiva[15] **é uma qualificação** a ser concedida, por decreto presidencial específico, a autarquias e fundações

15. Sobre o assunto, ver *Caderno Mare* nº 09 e Decretos nºs 2.487 e 2.488/1998.

públicas responsáveis por atividades e serviços exclusivos do Estado. **Não se institui uma nova figura jurídica** na Administração Pública, mas concede-se uma qualificação, que proporcionará a essas agências maior flexibilidade e autonomia, mediante um **regime jurídico especial**.

As candidatas à qualificação devem apresentar dois **requisitos básicos**: a) ter celebrado contrato de gestão com o respectivo Ministério supervisor; b) ter um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional, voltado para a melhoria da qualidade da gestão e para a redução de custos, já concluído ou em andamento.

O procedimento de qualificação de Agências Executivas descrito pelo Mare percorre quatro etapas: **1**) decisão inicial do órgão/entidade interessado; **2**) assinatura de Protocolo de Intenções, no qual constará um plano de ação, em que são definidas as etapas do plano de reestruturação estratégica; **3**) assinatura de Contrato de Gestão; e **4**) decreto de qualificação.

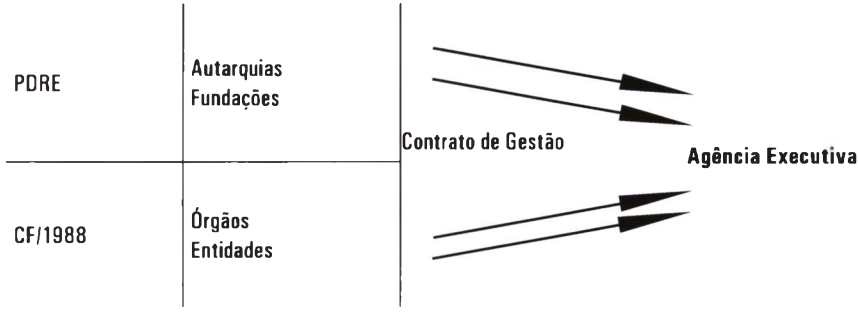
Atenção → Primeiro a autarquia/fundação assina o contrato de gestão, depois recebe a qualificação, mediante decreto.

O ato de qualificação como Agência Executiva dar-se-á mediante decreto, e sua desqualificação também será decretada quando deixar de cumprir os objetivos estabelecidos no contrato de gestão.

O contrato de gestão negociado entre as partes, com **duração mínima de um ano**, estabelecerá objetivos estratégicos e metas a serem atingidos pela instituição, em determinado período de tempo, assim como os indicadores que permitirão mensurar seu desempenho na consecução dos compromissos pactuados no contrato.

Embora no contexto do plano diretor de reforma do Estado se falasse apenas em autarquias e fundações, a assinatura do contrato de gestão e a qualificação como Agência Executiva também se aplicam aos órgãos e entidades da Administração direta e indireta (se tiverem um plano para redução de custos e melhoria da qualidade), conforme CF/1988, art. 37, inc. XX, 8º, "A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta[16] poderá ser ampliada **mediante contrato**, a ser firmado entre seus administradores e o Poder Público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade...". (grifo nosso)

16. Maria Silvia Di Pietro (2015) inclui também as entidades paraestatais (administração direta, indireta e paraestatais).



Atenção 1 → Para **concursos**, considere que apenas as Autarquias e Fundações podem se tornar Agências Executivas; **para Pós-graduação** considere também os Órgãos e Entidades.

Atenção 2 → O que se pretendia/pretende com as agências executivas é **melhorar a eficiência** de sua atuação.

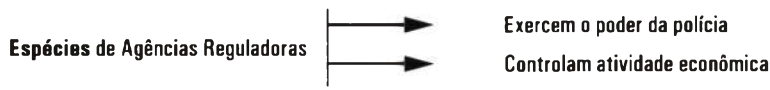
O Contrato de gestão: é uma forma de delegação utilizada no meio publico; aumenta a autonomia de órgãos/entidades; visa o aumento da eficiência e da eficácia; visa melhoria na qualidade e redução de custos; é instrumento de planejamento estratégico; estabelece objetivos e metas de resultados; alinha as políticas públicas com a atuação dos órgãos/entidades; é mecanismo para controle de desempenho; é ferramenta de comunicação com o Ministério supervisor; permite o acompanhamento do desempenho e avaliação dos resultados; permite comparação com outras instituições; é instrumento de prestação de contas e transparência institucional; permite o controle político sobre a burocracia; serve de subsídio para o exercício do controle social.

Agência Reguladora

Agências Reguladoras são autarquias especiais criadas para exercer as funções de regulação e fiscalização, e, embora sujeitas à supervisão ministerial, **se encontram fora da hierarquia administrativa e da influência política**. Em sua maioria foram criadas para proporcionar mais garantia aos investidores que participavam dos processos de privatizações ocorridas na década 1990, nos setores de telecomunicações, energia elétrica etc., no entanto, outras agências destinam-se a regular atividades não privatizadas na área de Saúde, Petróleo/Combustíveis etc.

Para Lenise Secchin (2015), a **primeira geração** das agências (1996 e 1997) atuavam em mercado monopolista, na área de infraestrutura (Aneel, Anatel e Anp); a **segunda geração** (1999 e 2000) visava a eficiência e modernização do Aparelho do Estado (Anvisa e Ans); a **terceira geração** (2001 e 2002) compreendia uma variada área de atuação (Antt, Antaq, Ana, Ancine, e depois a Anac). Segundo essa autora, atuam na área: **econômica pura** (Anatel, Aneel, Anp, Antaq, Antt, Anac), **social pura** (Anvisa), **econômico-social** (ANS) **sócio-ambiental** (Ana), social de **fomento** (Ancine).

Essas agências **são autarquias com regime jurídico especial,** que atendem ao **princípio da especialidade**, e sua maior independência ocorre em relação ao Poder Executivo, **apenas**. Desempenham atividades típicas de Estado na área de regulação e fiscalização. Podem ser classificadas em **duas espécies**: as que "exercem o Poder de Polícia" como Anvisa, ANS, ANA, e as que "controlam as atividades que constituem objeto de concessão, permissão, ou autorização de serviço público" (Maria Sylvia Z. Di Pietro, 2015).



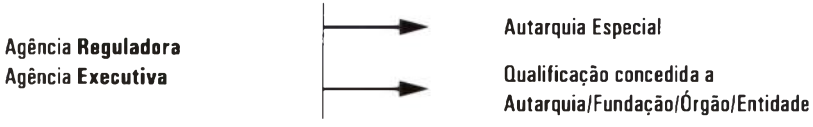
São pessoas jurídicas de direito público **criadas por lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo**, e seus diretores são nomeados pelo Presidente da República após aprovação pelo Senado Federal. Embora haja diferenças nas leis de criação dessas agências, regra geral, **a independência contempla**: ausência de subordinação hierárquica, decisões administrativas em caráter final, mandato fixo e estável de seus dirigentes (não coincidentes com o mandato governamental), e autonomia financeira e administrativa, com estrutura de cargos e de pessoal própria, fixada pelo Poder Executivo.

As atividades regulatórias **não contemplam a edição de atos normativos primários** (estes são de competência do Congresso Nacional); a regulação é específica para assuntos de sua competência, e deve estar prevista em lei. A partir da previsão legal pode a agência expedir regulamentos e demais atos para regular a atividade/serviço sujeita a sua área de atuação.

Essas Agências Reguladoras/Autarquias Especiais desempenham atividades típicas de Estado, e mesmo **independentes em relação ao Poder Executivo,** encontram-se sujeitas aos princípios administrativos e à supervisão ministerial,

à vigilância do Legislativo, quanto ao exercício do poder regulamentar, e também ao controle via Judiciário, mediante ação específica.

Criadas, para assegurar o 'equilíbrio' entre as partes interessadas – na prática, **há indícios de influência política** – tanto na escolha de seus dirigentes como no modo de sua atuação. Por outro lado, **há indícios de dirigentes de agências atuando em favor das empresas reguladas**, em detrimento dos consumidores. Luiz Silva (2017) identificou duas deficiências que "contribuem para uma menor efetividade e desvio do interesse público" das agências reguladoras: baixo grau de prestação de contas (accountability) e pouco controle social. Para Juliana Mantovani (2018), diversos questionamentos podem ser feitos as agências reguladoras, até mesmo a eventuais prejuízos à democracia, para os que afirmam existir a prevalência dos interesses privados em detrimento dos interesses públicos.



Atenção 1 → Embora o contrato de gestão seja **típico das Agências Executivas** – as agências reguladoras ANS, ANVISA e ANEEL (2015) também utilizam contrato de gestão.

Atenção 2 → As agências reguladoras configuram **intervenção indireta** no mercado – a intervenção direta ocorre quando o Estado atua por meio de empresas públicas e sociedades de economia mista.

Fundações públicas

As fundações públicas são entidades que possuem personalidade jurídica de Direito Público. **Somente lei específica pode autorizar sua instituição**, e sua área de atuação será definida mediante **lei complementar**: "somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação" (CF/1988, art. 37, XIX).

Portanto, **não é a lei que cria/institui a fundação** – visto que ela apenas autoriza sua instituição –, mas um ato posterior: um decreto do Presidente da República. **As fundações são instituídas por decreto** e devem,

necessariamente, ter seu Estatuto registrado no registro competente – a Fundação passará a existir apenas após efetuado esse registro.

Atenção 1 → Para Maria Silvia Di Pietro as Fundações **Públicas** não inscrevem seus atos constitutivos no registro civil porque "sua personalidade jurídica decorre da lei".[17]

Atenção 2 → Para o STF e parte da doutrina, é possível a criação de Fundação **Pública** diretamente pela lei (seria o caso de uma Fundação Autárquica).

Fundação Autárquica configura-se quando a Fundação Pública é criada diretamente pela lei e independe de registro. No entanto, **continua válido o entendimento** de que as fundações são autorizadas por lei – e não criadas por ela. Assim, as **duas vertentes encontram amparo**: a primeira na doutrina e jurisprudência, e a segunda na Constituição Federal.

As fundações não possuem finalidade lucrativa e desempenham **atividades de interesse público** na área social: atividades não exclusivas de Estado, como nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura etc.

São atribuídas às fundações as seguintes **características**: criação autorizada por lei específica, personalidade jurídica própria, patrimônio próprio (público ou semipúblico) e autonomia administrativa. Recebem recursos da União e de outras fontes, seus bens são impenhoráveis, e sujeitam-se ao controle **finalístico ou tutela** do Ministério respectivo.

As fundações públicas compreendem um patrimônio público (ou semipúblico) ligado a uma finalidade pública. Segundo Diógenes Gasparini, fundação

> é um patrimônio personalizado, afetado a um fim. O patrimônio da fundação é o complexo de relações jurídicas pertencentes a um dado sujeito personalizado, porque sobre ele incidem normas jurídicas tornando-o sujeito de direito e obrigações. Afetado a um fim significa destinado ou consagrado a perseguir uma finalidade que, no caso das criadas, instituídas ou mantidas pela Administração Pública, é sempre de interesse público. Não pode haver fundação, ainda que instituída sob o figurino do Direito Privado, que possa perseguir, legalmente, interesse privado.

17. Trata-se de um termo novo denominado **Fundação Autárquica**, aplicável quando a Fundação **Pública** é criada pela lei. No entanto, **prevalece o entendimento** de que as fundações são autorizadas por lei – e não criadas por ela.

Atenção 1 → As fundações (públicas ou privadas) devem sempre perseguir um fim público.

Atenção 2 → As fundações públicas podem ser de direito público ou de direito privado: ambas integram a administração indireta.

Empresas Públicas

Empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de **direito privado**, com criação autorizada por lei e patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios (art. 3º da Lei nº 13.303/2016). Podem ser **unipessoais**, quando o capital pertencer apenas a um ente público, e serão **pluripessoais** quando pertencer a mais de um ente público.

Sua criação é autorizada por lei para explorar atividade econômica, que, de acordo com o art. 173 da CF/1988, "somente é permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional **ou** a relevante interesse coletivo". Segundo o § 1º do art. 2º da Lei nº 13.303/2016, a instituição de EP ou SEM depende de prévia autorização legal **que indique, de forma clara**, relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional. As bancas de concursos têm aceitado, amparadas pelo Decreto-Lei nº 200/1967, que essas empresas são criadas "para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa".

No entanto, as empresas públicas poderão ser criadas para outras finalidades; para prestar serviços públicos **não exclusivos**, que não envolvam o poder de império.

Diferente das autarquias, as empresas públicas **não são criadas por lei**, mas autorizadas por ela: a lei autoriza e, em outro momento, o Presidente da República a institui, mediante decreto (CF/1988, art. 37, XIX). Podem assumir a forma de S/A , sociedade civil, sociedade comercial ou outra forma admitida em direito. Ex.: Correios, Caixa Econômica Federal, Serpro etc. Para a ESAF, a criação pode ocorrer sob **qualquer forma** admitida em direito, ou no dizer de Paulo e Alexandrino (2017) "instituídas pelo poder público sob qualquer forma jurídica".

Atenção → No âmbito da **União**, o art. 11 do Decreto 8.945/2016 estabelece que a empresa pública "**preferencialmente**" adotará a forma de sociedade anônima, que será **obrigatória para as suas subsidiárias**.

Para o surgimento da empresa pública (ou da sociedade de economia mista) são necessários: autorização em lei específica; decreto do Poder Executivo instituindo a empresa; e registro no cartório competente. O que marca o seu nascimento é o registro da empresa (ou sociedade) no registro competente.

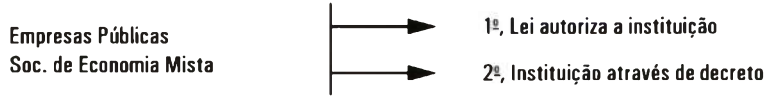
O **regime jurídico** das empresas públicas e também das sociedades de economia mista **é híbrido**: predominantemente privado, mas derrogado por normas de Direito Público. A interferência das normas públicas será menor quando explorarem atividade econômica e maior quando prestarem serviços públicos.

Atenção → Embora empresas públicas e sociedades de economia mista sejam pessoas de Direito Privado, o seu regime não é exclusivo de Direito Privado: **é híbrido**; majoritariamente privado, mas com algumas normas de Direito Público.

No entanto, Vicente Paulo & Marcelo Alexandrino, 2017, entendem que se aplica o regime **predominantemente de Direito Público** para as empresas públicas e sociedades de economia mista **prestadoras de serviço público**.

Sociedades de economia mista

Sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de **direito privado**, com criação autorizada por lei, sob a forma de **sociedade anônima**, cujas ações **com direito a voto** pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta (art. 4º da Lei nº 13.303/2016). Após autorização por lei específica é que o Poder Executivo poderá instituí-las, mediante decreto, seguido do competente registro. Exploram atividade econômica, mas **somente na forma de sociedade anônima**, sendo que a maioria das ações **com direito** a **voto** deve pertencer ao ente estatal ao qual pertencem (União, Estado, Município).



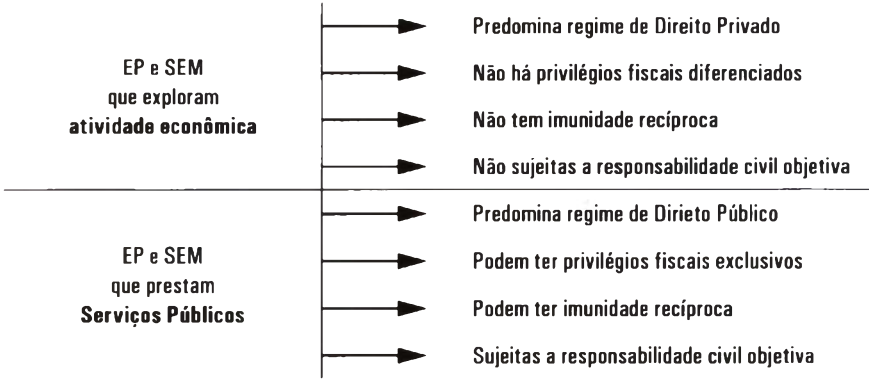
Eventualmente prestam serviços públicos, mas **a grande maioria explora a atividade econômica**, e o fundamento de sua constituição

encontra-se restrito aos dois casos previstos no art. 173 da CF/1988: quando necessário aos imperativos da segurança nacional, ou a relevante interesse coletivo – finalidade que deve ser demonstrada **de forma clara**, na lei de autorização (§ 1º do art. 2º da lei 13.303/2016).

As SEM podem ser uni ou pluripessoais: serão **unipessoal** quando a formação do capital público pertencer a um único ente público; e **pluripessoal** se houver a participação de mais de um ente público na formação do capital público.

Tanto as EP como as SEM **que exploram a atividade econômica** terão estatuto aprovado mediante lei, em que serão estabelecidas regras específicas relacionadas à sua estrutura, funcionamento, licitações e contratações, e regime jurídico (art. 173 da CF/1988).

Principais diferenças – Quanto à Finalidade



Principais diferenças

Dimensões	Empresa Pública	Sociedade de Economia Mista
Composição do Capital	Capital Público	Capital público e privado, mas a maioria do capital **com direito a voto** é público
Forma de Organização	Várias formas (civil, comercial, S/A etc.)	Somente na forma de S/A
Causas Judiciárias	Tramitam na Justiça Federal	Tramitam na Justiça Estadual ou Trabalhista

Principais diferenças entre empresa pública e sociedade de economia mista.

Para aprofundar o estudo das empresas públicas e sociedades de economia mista sugerimos a leitura de seu estatuto estabelecido pela Lei nº 13.303/2016 e Decreto nº 8.945/2016.

Consórcio Público

Os consórcios públicos, a partir da Lei nº 11.107/2005, **possuem personalidade jurídica própria, que pode ser de Direito Público ou de Direito Privado.** Se for de natureza privada, assumirá a forma de associação civil; se de Direito Público, denominar-se-á **associação pública** (uma espécie de autarquia interfederativa), e integrará a Administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.

Segundo Maria Sylvia Z. Di Pietro (2015) consórcios públicos são "associações formadas por pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), com personalidade de Direito Público ou de Direito Privado, criadas mediante autorização legislativa, para a gestão associada de serviços públicos". Para o Decreto nº 6.017/2007, trata-se de pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação para estabelecer relações de cooperação federativa, **inclusive** a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de Direito Público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de Direito Privado sem fins econômicos.

A gestão associada de serviços públicos, nos termos do Decreto nº 6.017/2007, compreende o exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos, por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados, **acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos** ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Atenção → A gestão associada de serviços públicos pode não envolver serviços públicos – pode apenas se referir às atividades de planejamento, regulação ou fiscalização.

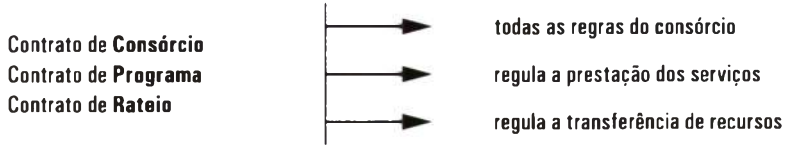
Somente as pessoas políticas de Direito Público interno poderão constituir consórcio. Consórcios são formados, exclusivamente, por entes da Federação, com a **finalidade** de realizar a gestão associada dos serviços públicos.

O representante legal do consórcio será, **necessariamente**, um dos chefes do Poder Executivo de ente integrante do consórcio, eleito pelos próprios consorciados.

Os entes consorciados têm liberdade para definir os objetivos do consórcio público, observados os limites constitucionais, e nenhum ente da Federação poderá ser obrigado a se consorciar ou a permanecer consorciado, assim como é permitido o consorciamento parcial. A União somente participará de consórcios em que participem todos os estados em cujos territórios estejam situados os municípios consorciados.

A Lei nº 11.107/2005 estabelece os seguintes **passos para a sua formação**: prévia subscrição de protocolo de intenções; publicação na imprensa oficial do protocolo de intenções; ratificação mediante lei do protocolo de intenções (ou outra lei que discipline a participação do ente em consórcio público); e celebração de contrato de consórcio. Se for associação civil (Direito Privado) deverá atender às normas da legislação civil.

O **contrato de consórcio** conterá todas as regras do consórcio; o **contrato de programa** estabelece as obrigações de cada ente, e se refere à prestação de serviços públicos, mediante cooperação entre os entes federativos; e o **contrato de rateio** é a forma pela qual os entes vinculados entregarão os recursos financeiros correspondentes aos compromissos assumidos.



Celebrado o contrato, a administração pública poderá contratar o consórcio público **dispensada** a licitação.

Embora os consórcios possam ser associações públicas ou privadas, segundo o Decreto nº 6.017/2007, a partir de 2008 a União somente poderá celebrar convênios **com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública** ou que para essa forma tenham se convertido.

2.3.3.3. Terceiro setor

O primeiro setor é o Estatal, o segundo setor é o mercado e **o terceiro setor são as entidades que não se enquadram no primeiro ou no segundo setor**. Trata-se de um espaço público não estatal em que ocorre a participação privada em assuntos de interesse público.

Essas entidades paraestatais, embora possuam personalidade de Direito Privado, não são entidades públicas nem privadas. **Não são públicas** porque não são pessoas de Direito Público, não desempenham atividades exclusivas públicas, e nem exercem o poder de Estado; e **não são privadas** porque não visam ao lucro e suas atividades são subsidiadas com recursos públicos. Elas **são um meio-termo**: colaboram com o Estado desenvolvendo atividades de interesse público, e por isso contam com a sua proteção e fomento.

No caso do "sistema S" (Sesc, Sesi, Senai, Senac), do Sebrae, entre outros, sua criação ocorre mediante lei; mantém-se com recursos de contribuições parafiscais, e praticamente todas têm seus vínculos com o poder público formalizados mediante **convênio**.

O terceiro setor é composto por: serviços sociais autônomos, entidades de apoio (fundações privadas, associações, cooperativas), organizações sociais, organizações sociais de interesse público, organizações da sociedade civil, Instituições Comunitárias de Educação Superior e Ongs diversas.

Também denominadas **paraestatais**, desempenham serviços não exclusivos de Estado, submetem-se ao controle administrativo e do Tribunal de Contas, e seu regime jurídico não é integralmente privado, mas parcialmente derrogado por normas de Direito Público.

Organizações Sociais – OS

As Organizações Sociais surgiram no contexto da reforma do Estado (1995), no Programa Nacional de Publicização regulamentado pela Lei nº 9.637/1998 (embora o primeiro contrato de gestão tenha sido assinado no Governo Collor, em 1991, com o Hospital Sarah Kubitschek, em Brasília). Ao mesmo tempo que se extinguia um ente público que desempenhava funções não exclusivas de Estado, suas atividades eram transferidas para entidades de Direito Privado, sem fins lucrativos, denominadas Organizações Sociais – OS.

Para o Mare-Caderno 02, **Organizações Sociais** são um modelo de organização pública não estatal, destinada a absorver atividades publicizáveis, mediante qualificação específica. Segundo Maria Sylvia Z. Di Pietro (2016), Organização Social

> é a qualificação jurídica dada à pessoa de Direito Privado, sem fins lucrativos, instituída por iniciativa de particulares, e que recebe a delegação do Poder Público, mediante contrato de gestão, para desempenhar serviço público de natureza social.

Atenção → O primeiro contrato de gestão foi assinado no Governo Collor, em 1991.

As Organizações Sociais são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, criadas por particulares, **cujas atividades se dirigem** ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. No que se refere à saúde, essas atividades são consideradas serviços públicos.

As OS deverão cumprir requisitos específicos para a sua criação (art. 2º da Lei nº 9.637/1998), e **poderão assumir a forma de associação ou fundação.** Essas Organizações Sociais podem receber imóveis e mobiliários (mediante permissão de uso), inclusive servidores para o desempenho de suas atividades. O instrumento legal escolhido para a transferência das atividades e a cobrança dos resultados foi o **contrato de gestão**.

Atenção → As OS são de direito privado, mas há derrogação parcial de normas privadas por normas públicas, em face do vínculo mantido com o poder público e das atividades serem de interesse público-social.

Mesmo preenchidos os requisitos, **o ato de qualificação da OS é discricionário,** pois depende da conveniência/oportunidade avaliada pelo Ministro de Estado ou titular do Órgão Supervisor. O *Caderno Mare* nº 02 apresenta os seguintes **atos sequenciais**: criação da entidade não estatal, qualificação da entidade não estatal, absorção das atividades mediante contrato de gestão, denominação da entidade de Organização Social.

Após receber a qualificação de OS do Poder Executivo, a **entidade é** declarada "**de interesse social e utilidade pública"** para todos os efeitos legais, assina o contrato de gestão e pode ser contratada pela Administração Pública por dispensa de licitação. **A desqualificação ocorre quando a entidade deixa de cumprir as cláusulas estabelecidas no contrato de gestão,** mas essa desqualificação deverá ser precedida de processo administrativo.

Atenção → No que se refere às OS, o contrato de gestão reduz sua flexibilidade, visto que se sujeitam a algumas regras estabelecidas no contrato, inclusive quanto à licitação.

As OS correspondem a um novo modelo de parceria estabelecido entre Estado e sociedade, regulado por meio do contrato de gestão. O

Estado continuará apoiando e fomentando as atividades geridas pelas organizações sociais, ao mesmo tempo que exercerá sobre elas uma espécie de controle estratégico, relacionado com os resultados obtidos nessa parceria, que deverão contribuir para o alcance dos objetivos das políticas públicas. Vê-se, portanto, que as OS desempenham papel crucial na implementação das políticas governamentais.

Assim, esse contrato de gestão assinado é mais que um simples convênio – **é um contrato de parceria** –, visto que seus vínculos são mais profundos e duradouros e seus recursos são garantidos mediante a inclusão direta no Orçamento Geral da União. Além de assegurar o **alinhamento** das políticas públicas com a atuação das OS, o contrato de gestão serve de **instrumento para o controle social**, visto que permite a sociedade avaliar o desempenho e o resultado da atuação das OSs.

Para Maria Sylvia Z. Di Pietro as Organizações Sociais "sobrevivem exclusivamente por conta do contrato de gestão firmado com o Poder Público". No entanto, **entendemos que, por se tratar de parceria entre a sociedade e o Estado, ambos participam** – o Estado financiando a maior parte, através do contrato de gestão, e a sociedade comprando serviços prestados pela OS, ou mediante doação direta de recursos à organização.

Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip

Ainda no âmbito da reforma do Estado (1995), a Lei nº 9.790/1999 regulamentou a criação de Organização Social Civil de Interesse Público. As Oscip também são criadas por particulares, e desempenham **atividades privadas de interesse público** com fomento (auxílio) do Estado, nas áreas de Saúde, Educação, Cultura, Meio Ambiente etc.

Atenção → Segundo Maria Sylvia Z. Di Pietro (2016) a grande diferença entre OS e Oscip é que a OS pode receber delegação para prestar serviços públicos, enquanto que a Oscip exerce atividade privada com a ajuda do Estado.

O instrumento que estabelece essa relação é o termo de parceria, conceituado pelo art. 9º da Lei nº 9.790/1999 como o "instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o **fomento e a execução das atividades de interesse público previstas em lei**".

O termo de parceria conterá: objetivos, metas e prazos para alcance dos resultados, critérios para avaliação, previsão de receitas e despesas, e obrigações das Oscip.

Essas organizações restringem-se às pessoas jurídicas privadas, sem fins lucrativos (Lei nº 9.790, art.1º). **Sem fim lucrativo** é a entidade privada que "**não distribui**, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social".

A qualificação como Oscip, preenchidos os requisitos do art. 5º da Lei nº 9.790, **é ato vinculado**, e atende ao **princípio da universalização dos serviços.** Os serviços permitidos às Oscip são bem mais abrangentes que os permitidos às Organizações Sociais (art. 3º, Lei nº 9.790); mas há também uma **série de restrições** quanto às candidatas a Oscip (art. 2º, Lei nº 9.790).

A qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público não depende de cada Ministério, pois o **"certificado de qualificação" é concedido pelo Ministério da Justiça**, apenas. A perda dessa qualificação pode ocorrer a pedido ou mediante processo administrativo ou judicial, quando a Oscip deixar de preencher os requisitos necessários a sua qualificação. Registre-se a obrigatoriedade de constar em seu estatuto a observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade e da eficiência.

As Oscip não podem cobrar pelos serviços prestados **na área de Saúde e Educação** – mas **poderão obter recursos complementares** aos recebidos do Estado, através da venda de outros serviços **ou** mediante o recebimento de doações.

OS	OSCIP
Parceria mediante Contrato de Gestão	Parceria mediante Termo de Parceria
Qualificação: Ministro de Estado ou Titular de Órgão	Qualificação: Ministério da Justiça
Desqualificação: quando descumprir Contrato de Gestão	Desqualificação: quando deixar de preencher os requisitos de qualificação
Instituída para Publicização dos serviços públicos: substituir órgãos e entidades	Não possui essa característica

OS	OSCIP
Pode prestar serviços públicos de saúde	Só presta atividade privada de interesse público
Obrigatório: Conselho de Administração	Obrigatório: Conselho Fiscal
Visa atender ao princípio da Eficiência	Visa atender ao princípio da Universalização

Características diferenciadoras de OS e Oscip.

Organizações da Sociedade Civil

A Lei n. 13.019/2014 estabeleceu as **parcerias voluntárias** entre a administração pública e as **organizações da sociedade civil**, para a consecução de finalidades de **interesse público e recíproco**, em regime de mútua cooperação – mediante execução de atividades ou projetos estabelecidos no plano de trabalho constante em termos de colaboração, termos de fomento ou acordos de cooperação.

A parceria formaliza-se pela assinatura de **termo de colaboração** (para planos de trabalho propostos pela administração pública) ou **termo de fomento** (para planos propostos pelas organizações da sociedade civil) – quando há transferência de recursos financeiros; ou, ainda, **acordo de cooperação**, quando não envolver transferência de recursos.

Trata-se de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que aplicam integralmente os recursos obtidos na consecução do objeto social – sem qualquer distribuição a associados, diretores, conselheiros, etc.

As parcerias terão objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social, sendo **obrigatória** a constituição de conselho fiscal/ou equivalente. Há requisitos para assinatura da parceria (artigos 33-38), e também vedações (artigos 39-41).

Essa lei fixou as bases para criação do **Conselho Nacional de Fomento e Colaboração** de composição paritária entre representantes governamentais e das organizações da sociedade civil (pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos). O conselho será disciplinado em regulamento (§ 1º, do artigo 15).

As regras estabelecidas pela lei 13.019/2014 **não se aplicam**: aos contratos de gestão celebrados com as OS; aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas sem fins lucrativos; aos termos de parceria celebrados com as OSCIP.

2.3.3.4. Técnicas jurídicas de organização administrativa

A Administração Pública, quanto a sua forma de atuação, pode organizar-se de forma centralizada ou descentralizada.

A **centralizada** corresponde à Administração direta e ocorre quando as atribuições são executadas diretamente pelos órgãos do Estado, de maneira concentrada ou desconcentrada.

Embora muitas atividades sejam exercidas diretamente por esses órgãos da Administração direta, **essa forma não foi acolhida pelo Brasil** (não é predominante), haja vista que, **regra geral**, a decisão e a atuação serão descentralizadas, conforme previsto no Decreto-Lei nº 200/1967 e na Constituição de 1988.

Atenção → Para que a Administração possa ser caracterizada como "centralizada", as atividades devem ser por ela realizadas sem descentralização.

No entanto, **a técnica da desconcentração pode ser utilizada sem prejuízo à forma centralizada de administração**, haja vista que a desconcentração administrativa representa uma simples divisão das funções públicas entre os órgãos que compõem a pessoa jurídica de Direito Público interno, **ou** entre estes órgãos e os inferiores, mantendo-se a hierarquia.

A **descentralizada**, regra geral, corresponde à **Administração indireta** (mas também pode ser direcionada à iniciativa privada), e **ocorre quando as atribuições são executadas por uma pessoa jurídica diferente do Estado.** Exige-se duas pessoas jurídicas distintas: o Estado, que transfere as atribuições, e outra pessoa jurídica, que executará esses serviços.

A fim de promover a eficiência na realização das atividades e serviços públicos, e a eficácia dos resultados, a Administração Pública utiliza-se de técnicas oferecidas pelo Direito para definir sua organização. Essas técnicas denominam-se: desconcentração e descentralização.

Desconcentração administrativa

A desconcentração administrativa **é utilizada na Administração direta** e refere-se à transferência de competência dos órgãos superiores para os órgãos inferiores, mas dentro da **mesma pessoa jurídica**.

Atenção → Regra geral, a desconcentração se aplica à Administração direta, mas também pode ocorrer na Administração indireta, quando repartir suas competências internamente.

Essa desconcentração pode ocorrer do ente estatal-pessoa jurídica (União, Estado, Município) para seus próprios órgãos **ou** desses órgãos para os órgãos inferiores. Em qualquer dessas opções, trata-se de uma **simples distribuição de competências.**

De acordo com Bastos (1994),

> a desconcentração é caracterizada pelo fato de que ela não ocasiona nenhum fenômeno transcendente à passagem de competências de um órgão para o outro. Em outras palavras, não exige pessoas jurídicas, nem se vale de institutos jurídicos como a delegação ou a concessão.

A desconcentração, no entanto, **mantém o vínculo da hierarquia**, da subordinação entre os órgãos da Administração. Segundo Hely Lopes Meirelles, "diversa da descentralização é a desconcentração administrativa, que significa repartição de funções entre os vários órgãos (despersonalizados) de uma mesma Administração, sem quebra de hierarquia".

A **desconcentração administrativa** representa uma simples divisão/repartição das funções públicas, entre os órgãos ou entre estes e órgãos inferiores, mantendo-se a hierarquia. Esse desmembramento é feito visando atender ao princípio da eficiência.

Descentralização administrativa

A descentralização administrativa é uma técnica jurídica em que se atribui personalidade jurídica a uma entidade, para que ela preste serviços públicos ou realize atividades públicas ou de utilidade pública. Essas entidades são autônomas, têm personalidade jurídica própria e agem em seu nome, quer pela outorga dos serviços, quer pela delegação de sua execução.

Dito de forma mais simples, descentralizar significa transferir/distribuir competências **para um terceiro: outra pessoa** jurídica, ou, eventualmente, física.

Quando a descentralização ocorre **mediante outorga**, o Estado cria uma pessoa jurídica e transfere a ela competências e prerrogativas suas.

No caso de delegação, transfere-se apenas a execução, mediante contrato ou ato unilateral. Hely Lopes Meirelles ensina que:

> a descentralização administrativa pressupõe, portanto, a existência de uma pessoa distinta da do Estado, a qual, investida dos necessários poderes de administração, exercita atividade pública. O ente descentralizado age por outorga do serviço ou atividade ou por delegação de sua execução, mas sempre em nome próprio.

DESCENTRALIZAÇÃO
- Por **Outorga** → Transfere Competência e Execução
- Por **Delegação** → Transfere somente a Execução

Atenção → A descentralização ocorre sempre para uma pessoa diferente. A outorga será também sempre para pessoa jurídica, assim como a delegação do tipo concessão; já a delegação através de permissão ou autorização poderá ocorrer para pessoa física.

A outorga ocorre para autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e, eventualmente, para entidades paraestatais criadas por lei.

A **delegação** é uma técnica jurídica de "descongestionamento" administrativo. Ela **transfere apenas o exercício** das atividades públicas para os particulares. Na delegação, a transferência pode ocorrer para uma pessoa física ou jurídica (privada), que exercerá a atividade por sua conta e risco.

Atenção → Nesta última década o termo Outorga passou a ser utilizado também no **sentido genérico de entregar/atribuir** (diz-se: outorga da concessão, permissão ou autorização). Nós o utilizamos no **sentido solene/formal, de outorga legal**, utilizado por Hely Lopes Meirelles.

São **formas de delegação**: a concessão, a permissão e a autorização. A **concessão**[18] **de serviço público** é a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à

18. A Lei nº 8.987/1995 trata das concessões e permissões de serviços públicos.

pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstrem capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco, e por prazo determinado; a **permissão de serviço público** é a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco. Por fim, a **autorização foi conceituada** pela doutrina como ato administrativo discricionário e precário, para delegar a particular a prestação de serviços que não exigem execução pela Administração, nem pedem especialização na sua prestação ao público.

A delegação ocorrerá mediante ato jurídico bilateral, quando for o caso de **concessão**, e terá prazo fixo estabelecido em contrato. No caso de **permissão de serviços**, a lei exige assinatura de contrato de adesão (para permissão de uso de bem público utiliza-se ato unilateral). **A permissão, regra geral, não terá prazo fixo** (embora a modalidade patrocinada admita prazo determinado), e **a autorização será sempre um ato unilateral, sem prazo definido**, haja vista ser a mais precária e discricionária forma de delegação.

Atenção → A autorização é a mais precária e discricionária forma de delegação.

A Administração é **descentralizada** quando ocorre a transferência de atribuições dos órgãos centrais para outras entidades administrativas **públicas** ou **privadas**, ou para pessoas políticas locais (Estados e Municípios).

De acordo com o art. 10 do Decreto-Lei nº 200/1967:

> Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada. § 1º. A descentralização será posta em prática em três planos principais: *a)* dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução; *b)* da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio; *c)* da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

Maria Sylvia Z. Di Pietro (2016) classifica as descentralizações em **duas espécies**: política ou administrativa.

Descentralização política

A **descentralização política** compreende a **transferência de atribuições diretamente aos entes federados**, que exercem competências próprias **sem depender do poder central**. Tanto a União quanto os Estados, o DF e os Municípios detêm essas competências – que lhes foram atribuídas pela Constituição Federal (arts. 21, 22, 23, 24,...) ou mediante leis específicas.

Descentralização administrativa

A **descentralização administrativa** se verifica **"quando as atribuições que os entes descentralizados exercem só têm valor jurídico que lhes empresta o poder central"** (Maria Sylvia Z. Di Pietro, 2016). A mesma autora classifica essas descentralizações em: territorial, por serviços, ou por colaboração.

Territorial ou geográfica – transferem-se as atribuições a um ente local, dotado de personalidade jurídica própria e capacidade administrativa genérica. Seria o caso de a União transferir competências para um território federal (que é uma espécie de autarquia federal, atualmente inexistente).

Por serviços, funcional ou técnica – compreende a transferência de atribuições da Administração Pública para as pessoas jurídicas de Direito Público ou Privado. Essas entidades são criadas por lei e correspondem à Administração indireta. Essa espécie de descentralização **denomina-se "outorga"**, e ocorre para autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades paraestatais (OS).

Por colaboração – esse tipo de descentralização transfere apenas a execução dos serviços, mantendo a titularidade em mãos do Poder Público. Essa descentralização, **denominada "delegação"**, corresponde a um ato jurídico bilateral ou unilateral, e tem como formas de delegação: a concessão, a permissão e a autorização.

DESCENTRALIZAÇÃO	POLÍTICA	Competências Próprias	CF, artigos 21, 22, 23, 24...	Para União, Estados, DF e Municípios
	ADMINISTRATIVA	Competências "Emprestadas" do Poder Central	Por Outorga	Cria-se Entidade e Transfere: Competência e Execução
			Por Delegação	Só transfere Execução
	ADMINISTRATIVA	Competências "Emprestadas" do Poder Central	Territorial ou Geográfica	Para extintos Territórios Federais
			Por Serviços, Funcional, Técnica	Para a Administração Indireta ou eventualmente paraestatais
			Por Colaboração	Para Concessionários, Permissionários e Autorizatários

Quadro-resumo das descentralizações.

3

CONVERGÊNCIAS E DIFERENÇAS ENTRE A GESTÃO PÚBLICA E A GESTÃO PRIVADA

A democracia, a globalização e as inovações tecnológicas provocaram mudanças drásticas nas organizações privadas e públicas, **impondo-lhes uma tomada de decisão crucial**: ou se adaptam e evoluem para os padrões mundiais de produção de bens e serviços, ou se isolam em seus mercados/nações correndo o risco de se autodestruírem.

A **competitividade** – entendida como a aptidão para conquistar e manter posições favoráveis num mercado mundial de grandes e imprevisíveis transformações tecnológicas – tornou-se um desafio a ser enfrentado tanto por empresas privadas como por entidades públicas.

Os efeitos da democracia, da globalização, das tecnologias e da competitividade global atingiram também as organizações públicas governamentais. Surgiram **cidadãos** e **usuários** conscientes de sua cidadania e **conhecedores de informações** acerca dos mais variados bens e serviços produzidos mundialmente, que utilizam essas informações para compará-las com os bens e serviços oferecidos pelos entes públicos brasileiros.

Dirigentes públicos de universidades, museus, bibliotecas, hospitais, assim como das diversas organizações públicas, são pressionados pela imprensa e pela sociedade, haja vista estarem à sua disposição informações nacionais e mundiais públicas e privadas, que são utilizadas para comparar e avaliar os resultados dessas organizações. Por que lá funciona e aqui não? Por que lá o preço é mais barato e aqui mais caro? Porque lá o atendimento é rápido e aqui demorado? Por que lá posso resolver pela internet e aqui não posso? São algumas das perguntas feitas com frequência, às quais o gestor estatal deve apresentar respostas coerentes.

Não basta funcionar adequadamente (embora isso represente muito), os cidadãos querem ter mais informação; **querem saber o porquê:** por que

os serviços públicos não podem ser mais simples, mais eficientes, melhores e menos custosos. Segundo Carlos Costa (2015) "o poder público, além de ser econômico, eficiente e eficaz, deve ser capaz de demonstrá-lo".

A Administração quanto ao gênero é igual, mas a Administração Pública diferencia-se da administração privada com relação à espécie. **Nas comparações** entre a **Administração Pública** e a **administração privada** certamente existem **mais convergências do que diferenças.** Por exemplo: todas as entidades privadas ou públicas utilizarão técnicas administrativas como o planejamento, a organização, a direção e o controle, assim como as técnicas relacionadas à motivação e à avaliação de resultados. A divisão do trabalho também utilizará técnicas semelhantes, e haverá funções idênticas como a orçamentária/financeira, a contábil, a de recursos humanos; ambas utilizarão indicadores para avaliar resultados etc. Tanto a Administração Pública quanto a privada sofrem influência do ambiente no qual atuam: fatores políticos, sociais, culturais, econômicos e tecnológicos. Por fim, tanto a administração pública como a privada **terão dificuldades** na utilização de ferramentas, técnicas e tecnologias modernas, na realização de mudanças e na implementação das decisões, projetos e ações necessários ao alcance dos objetivos; e ambas se preocupam com a eficiência, eficácia, efetividade e sustentabilidade.

Mas esses itens, assim como outros não citados, irão apresentar algumas **variações mesmo entre as organizações privadas**. Por exemplo: o planejamento, a departamentalização, as técnicas de motivação etc. não serão idênticos em uma empresa familiar e em uma organização de grande porte; a influência do ambiente será desfavorável para algumas empresas e favorável para outras, a variação cambial favorecerá umas empresas e prejudicará outras etc.

Como não é possível relacionar todas as convergências/diferenças existentes, em regra, se tomam certas atividades específicas, de uma e de outra, como referência. Vejamos quais são as **características fundamentais** utilizadas nas comparações, **que diferenciam** a Administração Pública da administração privada:

- O Governo/Administração Pública tem como objetivo maior proporcionar o bem-estar à coletividade – enquanto a iniciativa privada tem como objetivo primordial o lucro financeiro.
- A administração Pública deve ser transparente (divulgar objetivos, ações e resultados) e tratar as pessoas/cidadãos com equidade (diferencia apenas casos previstos em lei) – na gestão privada a transparência, em regra, não é obrigatória (vigora o segredo do

negócio) e às pessoas têm tratamento diferenciado de acordo com os interesses corporativos.

- Os princípios do art. 37 da CF/1988 são obrigatórios para a Administração Pública – e não se aplicam à administração privada (ou se aplicam de forma diferenciada, como o princípio da legalidade, que permite ao privado fazer tudo que não seja proibido pela lei, mas somente permite atuação pública nos casos autorizados pela lei).
- O Gestor e os Servidores Públicos não recebem bonificações pelo alcance de objetivos e metas, enquanto que nas empresas privadas existe remuneração variável vinculado ao alcance das metas estabelecidas.
- Na Administração Pública o "cliente" paga os serviços através de impostos, mesmo sem usar – enquanto que na iniciativa privada ele só paga pelo bem/serviço que compra ou utiliza.
- Normalmente, as atividades públicas são monopolistas e os usuários não podem escolher outra forma – na iniciativa privada a livre concorrência proporciona várias opções.
- O Governo existe para servir aos interesses gerais da sociedade, mediante ações que gerem valor aos cidadãos – a empresa privada serve aos interesses de um indivíduo ou grupo particular.
- A responsabilidade do Governo deve responder à natureza e à dimensão de seu poder – a das empresas privadas está restrita ao seu ambiente de atuação.
- A ação governamental é difícil, complexa e gigante, e tem menos autonomia: rege-se pela supremacia do interesse público, fato decorrente, a tomada de decisão é mais lenta; a da iniciativa privada é menor, mais flexível e mais autônoma: rege-se pela autonomia da vontade privada – e a tomada de decisão mais ágil.
- Em face da soberania do Governo e da universalidade das ações, cabe aos governos solucionar os conflitos de interesses particulares, com vista a alcançar o máximo de bem-estar geral – a administração privada preocupa-se com o seu bem-estar e como resolver os seus problemas.
- O Governo é responsável pela condução da nação e responde à população pelas suas ações, que estão sempre expostas à mídia em geral e à crítica – nas organizações privadas os dirigentes respondem

aos proprietários e acionistas, e somente casos de sucesso notório ou escândalos são expostos na mídia.

- Entre todas as instituições, o Governo é aquela que detém a autoridade política suprema, sancionada pelo monopólio da violência; os governantes dos órgãos superiores ou inferiores possuem grande poder de coação, o que exige uma "proteção especial dos governados" para se evitar os abusos – na iniciativa privada, mesmo grandes industriais ou empresários não têm esse poder.
- A eficiência e a eficácia das entidades públicas medem-se não somente pela correta utilização dos recursos, mas principalmente pelo cumprimento de sua missão e pelo atendimento, com qualidade, das necessidades e demandas do cidadão e da sociedade – na iniciativa privada medem-se pelo aumento de suas receitas, pela redução de seus gastos, ou pela expansão de seus mercados.
- O controle da Administração Pública, amparado na lei e exercido pelos órgãos de controle, também se dá mediante os políticos eleitos e, em alguns casos, pelos cidadãos – enquanto que nas empresas privadas, além dos órgãos de controle e auditoria, o mercado é quem dita as regras do jogo.
- A qualidade na prestação dos serviços e os resultados obtidos pela Administração Pública, bons ou maus, terão impacto político; enquanto na área privada os bons resultados aumentarão o valor da empresa e o preço de suas ações;
- A cúpula da Administração Pública é frequentemente substituída em função do partido/bloco político vencedor das eleições, ou por força de novas coalizões necessárias ao exercício do poder; essa descontinuidade dificulta o planejamento e as ações de longo prazo – nas organizações privadas o poder de mando raramente se altera, e a continuidade da alta administração é a regra.
- Na administração pública, a abrangência geográfica é bem definida e sua existência é por tempo indeterminado; as organizações privadas não têm delimitação geográfica e podem atuar em nível local, nacional ou mundial, e sua atuação pode ser interrompida em caso de falência ou desinteresse dos proprietários.

Vemos, portanto, que **a área pública demanda formas especiais de administração, porque os governos são diferentes**. Torres (1997) afirma que os modelos privados de gestão necessitam de uma adequação que

"não é trivial" e deve levar em consideração as características inerentes ao setor público, que são "diferentes das do setor privado". Para Julio Abreu (2017), transpor a abordagem empresarial para a seara pública pode gerar equívocos consideráveis, de maneira que não se trata de prática recomendável.

São inúmeras as situações e dificuldades enfrentadas pelos governos, desde a questão cultural, a desigualdade social, até a rigidez burocrática, a legislação complexa, a escassez de recursos e o controle legal e social incidente sobre toda sua atuação. Em muitas situações, por exemplo, a questão da eficiência, ou de investimentos necessários, será deixada em segundo plano, para que possa ser trabalhada a questão social (ações de combate à pobreza ou pandemia, de inclusão social e de promoção da cidadania).

No entanto, o gestor público **pode e deve** otimizar o uso dos recursos; **pode e deve** compatibilizar custos com resultados; **pode e deve** tomar decisões rápidas com vistas a aproveitar oportunidades – mantendo o foco no cidadão-cliente e em suas necessidades.

A administração pública pode e deve melhorar suas práticas a partir da utilização de técnicas consagradas pela iniciativa privada – **o que não pode é simplesmente aplicar as práticas privadas sem uma adaptação adequada à realidade pública.**

4

MODELOS TEÓRICOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Modelos de administração pública compreendem um conjunto de teorias, características, normas, padrões, finalidades e práticas próprias, que **identificam/definem o tipo de administração de determinada época/ período**. Os modelos passados demonstram a organização, estrutura e "modus operandi" que já existiram – e o modelo atual serve de referência para a administração pública contemporânea, ao mesmo tempo que indica perspectivas e tendências para o futuro.

Dentro de uma perspectiva histórico-evolutiva, é possível distinguir **três modelos** diferentes de Administração Pública: a administração patrimonialista, a administração burocrática e a administração gerencial.

Embora, historicamente, seja marcante um tipo predominante de administração, é possível afirmar que, na atualidade, a administração gerencial é o modelo vigente; que a administração burocrática ainda **é aplicada no núcleo estratégico do Estado** e em muitas organizações públicas; e que **persistem traços/práticas** patrimonialistas de administração nos dias atuais. É possível afirmar, ainda, que existem fragmentos de todas as teorias administrativas nas organizações públicas.

A partir de 1995, o Governo Federal tem envidado esforços para a implantação do modelo gerencial de Administração Pública no Brasil, no entanto, a burocracia persiste e práticas patrimonialistas ainda são vistas na Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, e não somente no Poder Executivo, mas também no Legislativo e no Judiciário. "A verdade é que nem mesmo o modelo burocrático foi plenamente implantado no Estado brasileiro, que permanece sendo administrado através de práticas que desconhecem ou ignoram os princípios da impessoalidade, publicidade, especialização, profissionalismo etc." (Torres, 2004).

Sonia Amorim (2000) também entende que

> apesar de no processo de desenvolvimento capitalista, o Estado ter incorporado outros traços, relacionados ao modelo burocrático e ao modelo gerencial, ele nunca abandonou os traços do antigo modelo patrimonialista e clientelista que, no momento de ameaça aos setores dominantes, tendem a ressurgir com vigor, acrescidos de um componente novo, o corporativismo.

Ainda nesse sentido, em estudo recente sobre administração pública no Brasil, Wilson Sales (2010) concluiu que "persistem as culturas do patrimonialismo, do nepotismo e da corrupção" – ou no dizer de Silvana Araujo (2016) "O Estado brasileiro sempre apresentou fortes características patrimonialistas, sendo tratado pelos seus ocupantes como propriedade pessoal".

4.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIALISTA[1]

Mesmo de forma desorganizada, **o patrimonialismo foi o primeiro modelo de administração do Estado.** Nele **não havia distinção** entre a administração e a propriedade de bens públicos e bens particulares: tudo que existia nos limites territoriais de seu "reinado" era tido como domínio do soberano,[2] que podia utilizar livremente os bens sem qualquer prestação de contas à sociedade.

1. Assistimos os escândalos de corrupção do Governo do PT (envolvendo a maioria dos Partidos Políticos), que continuou a existir no Governo Temer, inclusive com a utilização de recursos orçamentários para barganhar apoio de políticos com a finalidade de escapar de processos judiciais. **Da mesma forma**, assistimos o Governo Bolsonaro tratar as instituições públicas, as forças armadas e o Brasil como se fosse "sua propriedade"; os políticos legislando em causa própria, unindo-se para dificultar investigações ou para afastar ações da justiça, e, alterando a legislação para dificultar o combate à corrupção e a punição dos culpados: sem dúvida, **são práticas patrimonialistas**.
2. Utilizamos o termo "soberano" para designar a maior autoridade do Estado no exercício do poder, que num passado mais distante corresponde à figura do rei.

No entendimento de Bresser-Pereira (2001), **patrimonialismo significa** "a incapacidade ou a relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados".

No patrimonialismo não existiam carreiras organizadas no serviço público e nem se estabeleceu a divisão do trabalho. **Os cargos eram todos de livre nomeação do soberano**, que os direcionava a parentes diretos e demais amigos da família, concedendo-lhes parcelas de poder diferenciadas, de acordo com os seus critérios pessoais de confiança. Prática frequente era a troca de favores por cargos públicos (neste caso não se tratava de parentes e amigos, mas de interesses políticos ou econômicos). **Regra geral**, quem detinha um cargo público o considerava como um bem próprio de caráter hereditário (passava de geração para geração). Não havia divisão do trabalho; os cargos denominavam-se **prebendas** ou **sinecuras**, e quem os exercia gozava de *status* da nobreza real.

Nesse modelo de administração, o soberano era tratado **"como um deus"**. Segundo Hobbies (*apud* Norberto Bobbio, 1981), "o soberano é juiz da conduta de seu súdito, mas a conduta do soberano é julgada por ele próprio"... "se o soberano não observar as leis naturais, ninguém poderá constrangê-lo à obediência; ninguém poderá puni-lo". Para Maria Silvia Di Pietro (2015), "Era a época das monarquias absolutas, em que todo o poder pertencia ao soberano; a sua vontade era a lei ... o rei não podia ser submetido aos tribunais, pois seus atos se colocavam acima de qualquer ordenamento jurídico".

Nessa época, **o Estado era tido como propriedade do soberano**, e o aparelho do Estado (a administração) funcionava como uma extensão de seu poder. Em face da não distinção entre o público e o privado, a **corrupção** e o **nepotismo** foram traços marcantes desse tipo de administração.

Nesse período histórico, o Estado-Administração não pensava de forma coletiva e não procurava prestar serviços à população, que era relegada ao descaso. Consequentemente, o foco das ações não era o atendimento das necessidades sociais e nem o desenvolvimento da nação, e os benefícios oriundos do Estado e da Administração **não eram destinados ao povo**, mas para um pequeno grupo encabeçado pelo chefe do Executivo (o soberano): no patrimonialismo, os interesses do Estado e da Sociedade ficavam "à mercê" dos interesses particulares do soberano, seus familiares e amigos[3].

3.. Esses traços Patrimonialistas guardam semelhança com algum Governo brasileiro no século XXI?

A base desse poder absoluto estava na **tradição** vinculada à pessoa do soberano, que contava com um forte aparato administrativo direcionado à arrecadação de impostos, e com uma força militar para defender seu(s) território(s) e intimidar os opositores. **Não somente o soberano agia arbitrariamente, mas também os seus auxiliares e servidores**, que atuavam baseados na forma de agir e nas ordens diretas recebidas de seu superior. Apenas alguns traços da tradição eram respeitados a fim de manter a ordem em seus territórios.

Os serviços públicos (se é que podemos chamá-los assim) consistiam, basicamente, na **segurança** (proteção e defesa contra invasores) e na **justiça** exercida pelo soberano (ou alguém por ele designado) de forma discricionária, mas com respeito a certas tradições, principalmente as de caráter religioso. Eventualmente, os bons súditos contavam com **auxílio econômico** em casos de necessidade.

Registre-se, ainda, que não havia política fiscal e os recursos eram arrecadados sem planejamento e em **quantidades exorbitantes** para satisfazer necessidades e vaidades do soberano e seus aliados – enquanto a grande maioria da população vivia na miséria.

Pode-se resumir as principais **características** da administração patrimonialista:

- confusão entre a propriedade privada e a propriedade pública;
- impermeabilidade à participação social-privada;
- endeusamento do soberano;
- corrupção e nepotismo;
- caráter discricionário e arbitrário das decisões;
- ausência de carreiras administrativas;
- desorganização do Estado e da Administração;
- cargos denominados prebendas ou sinecuras;
- descaso pelo cidadão e pelas demandas sociais;
- poder oriundo da tradição/hereditariedade.

Atenção → Entre todas as características do patrimonialismo, a ausência de divisão entre a propriedade pública e a propriedade privada é a mais marcante.

É certo que a mudança na forma de administrar o Estado não ocorre rapidamente, nem se dá mediante expedição de ato normativo afirmando que ela mudou, mas trata-se de um processo de transformação que poderá levar anos ou décadas. **Quanto mais longínqua for a época referida, tanto mais conterá as características acima elencadas.** Na medida em que a Administração Pública se aproxima do século XIX, algumas dessas características irão desaparecer.

Essa forma de administração patrimonialista vigorou nos Estados absolutistas ou de democracia imperfeita, **de forma predominante**, até a segunda metade do século XIX, quando o surgimento de organizações de grande porte, o processo de industrialização e as demandas sociais emergentes forçaram os governos a adotar um novo modelo de administração capaz de responder tanto aos anseios dos comerciantes e industriais, quanto aos da sociedade em geral. Em países como o Brasil, o Estado-Administração ainda teria a missão de alavancar o processo de desenvolvimento nacional.

4.2. BUROCRACIA, SISTEMAS SOCIAIS E TIPOS DE DOMINAÇÃO

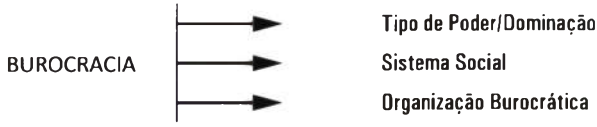
O tema burocracia e seus desdobramentos, invariavelmente, nos levam até Max Weber. Weber considerava a burocracia como "um sistema social burocraticamente organizado", como "um tipo de poder ou de dominação", da mesma forma que considerava o poder carismático, o patriarcalismo, o patrimonialismo, o feudalismo. Weber não se referia ao Estado político-intangível, mas aos Governos-Agentes desses Estados que exerciam o poder. Assim, **é possível atrelar a burocracia a uma forma de poder ou dominação**, que os governantes exerciam sobre seus governados.

Esses tipos de dominação encontravam-se ligados aos sistemas sociais "burocraticamente organizados". Segundo Santanley (1966), "a burocracia-racional do tipo weberiano é, provavelmente, um sistema social instável". Ou, dito de uma forma mais precisa: "uma organização ou burocracia é um sistema social racional, ou sistema social em que a divisão do trabalho é racionalmente realizada tendo em vista os fins visados" (Motta e Bresser-Pereira, 1980). Assim, **é possível atribuir a burocracia à característica de sistema social**.

Existem muitos sistemas sociais, mas três espécies desses sistemas se destacam: sistemas sociais praticamente **desorganizados**, como a multidão, os diversos públicos e as classes sociais, como os grupos de idade, a região etc.; sistemas sociais **semiorganizados**, como a família, a tribo, o clã, o

feudo, a pequena empresa familiar etc.; e **organizações** ou burocracias, organizações formais e organizadas (Wilson Granjeiro, 2006).

Em seus estudos, Weber também vincula a burocracia (ou poder burocrático) às grandes organizações capitalistas privadas, ou ao Estado administrativo público, enquanto "aparelho administrativo do Poder Público". Organização **formal** para Max Weber (1966) é "qualquer grupo social empenhado na consecução de objetivos explícitos e declarados, através de esforços manifestamente coordenados". Assim, também **é possível entender a burocracia como uma organização formal** pública ou privada.



O **poder conceituado por Weber é do tipo absoluto**, pois deve ser obedecido mesmo contra a vontade; significa "a possibilidade de que uma pessoa ou um número de pessoas realizem a sua própria vontade numa ação comum, mesmo contra a resistência de outros que participam na ação" (Weber, 2005). Nesse mesmo sentido é o conceito de Norberto Bobbio (1987) "por poder se deve entender uma relação entre dois sujeitos, na qual o primeiro obtém do segundo um comportamento que, em caso contrário, não ocorreria".

Por que as pessoas obedecem? Max Weber (1973) afirma que "a obediência é condicionada por motivos poderosos de **temor** e de **esperança** (temor pela vingança do poderoso e esperança numa recompensa terrena ou divina)". A vingança do poderoso, regra geral, se dá mediante o uso da força.

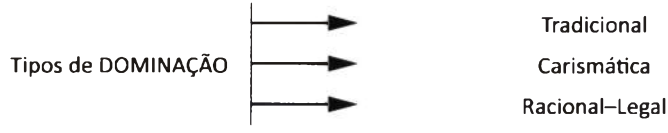
No entanto, se o poder consiste em dar ordens e ser obedecido (mesmo que à força), a dominação é diferente. **Weber considera a dominação mais do que o poder**, visto que a dominação incluía o quesito de legitimidade; para ele "o poder para ter credibilidade não pode repousar apenas no interesse, mas deve pretender legitimidade" (Weber, *apud* Diggins, 1999). **A força, por sua vez, não é suficiente para configurar o poder legítimo**, pois "se se limita a fundar o poder exclusivamente sobre a força, como se faz para distinguir o poder político do poder de um bando de ladrões?" (Bobbio, 1981).

Portanto, o poder para ser aceito e obedecido por todos depende de algo a mais do que o interesse ou a força; e esse algo a mais é a legitimidade.

A legitimidade facilita o exercício do poder pelos Governos, na medida em que mais facilmente os governados se dispõem a aceitar esse poder, na forma de obediência às ordens recebidas (cumprindo as normas definidas pelos governos); por outro lado, o poder que estiver destituído de legitimidade encontrará fortes resistências e tenderá a desaparecer, pois segundo Bobbio (1981), "o poder que não é legítimo não se sustenta por longo período".

Para Wilson Granjeiro (2006), "a legitimidade da dominação é o fato que a torna efetiva, é o motivo que explica por que um determinado número de pessoas obedece às ordens de alguém, conferindo-lhe poder". Segundo Norberto Bobbio (1981), a legitimidade fundamenta-se em três princípios: na **vontade**, os governos recebem seu poder da vontade do povo ou de Deus; na **natureza**, mediante leis naturais ou naturalmente pela existência de fortes que comandam os fracos; e na **história**, fundamenta-se no passado (tradição) ou no futuro (o direito de hoje se projeta para o futuro).

Vemos, então, que o **termo dominação é mais amplo que poder, pois não basta ter somente o poder: este poder tem que ser legítimo.** Max Weber classificou a dominação (poder + legitimidade) em três tipos fundamentais: o tradicional, o carismático e o racional-legal.



Vejamos, pois, os vários aspectos e características que definem e diferenciam esses tipos de dominação (ou de poder), assim como os fundamentos de sua legitimidade.

A **dominação tradicional** tem como fundamento o tradicionalismo, que se ampara na crença dos hábitos de rotina. A tradição é considerada uma espécie de "santidade", visto que as crenças dos antepassados são consideradas verdadeiras e plenamente aceitas pelas novas gerações. "O poder tradicional é sustentado por duradouras crenças no estado de coisa habitual e na legitimidade do que – ou de quem – quer que simbolize convenções imemoriais" (Weber, *apud* Diggins, 1999). A **legitimidade da dominação tradicional** repousa nos costumes, na tradição, e o detentor da autoridade é soberano: atua discricionária e arbitrariamente, e todos devem servi-lo independentemente da classe social a que pertençam. Esse

tipo de dominação amparada na legitimidade tradicional "é a que exerciam os patriarcas e os príncipes".

Há dois **tipos clássicos de dominação tradicional:** o patriarcalismo e o patrimonialismo. O **patriarcalismo** corresponde à forma de dominação mais tradicional, em que os mais velhos é que exercem o domínio (gerontocracia) – mas sua legitimidade também é familiar e hereditária, e não apenas tradicional. Para Wilson Granjeiro (2006), "o que exerce a dominação patriarcal obedece estritamente às normas tradicionais, e seus subordinados são iguais e não inferiores, companheiros e não súditos". O **patrimonialismo** virá num momento posterior, marcado pela existência de um quadro administrativo. No patrimonialismo a arbitrariedade do soberano é maior do que no patriarcalismo, e o poder do soberano patrimonial "apoia-se não só na tradição, mas também no domínio de escravos, servos, colonos, de forma que seu arbítrio é muito maior do que o do senhor patriarcal" (Granjeiro, 2006).

Atenção → O Patrimonialismo de Max Weber, em sentido amplo, engloba o feudalismo. No entanto, existem autores que colocam o sistema Feudal ao lado do Patrimonialismo, como subtipo da dominação tradicional.

A **dominação carismática** está vinculada ao "carisma", definido como qualidade superior e extraordinária de uma pessoa, na qual os demais acreditam e por isso lhe conferem poder. Segundo Weber, *apud* Diggins (1999), "o poder carismático não é estabelecido nem pelo direito, nem pela tradição, mas extrai sua significação da maneira espontânea, como surge para desafiar convenções e conquistar a fidelidade do povo em virtude do caráter profético ou heroico do líder"... "figura carismática – seja um salvador místico ou líder revolucionário".

A **legitimidade carismática** tem vínculo com a lealdade, é "pessoal e extraordinária", baseada na confiança, no suposto "heroísmo e qualidades" que o indivíduo possui. Weber cita como exemplos carismáticos os "profetas, os chefes guerreiros, os governantes plebiscitários". **A legitimidade do dominador carismático não se apoia nas normas legais-racionais, mas no poder que as pessoas lhe concedem** (e que podem retirar a qualquer momento). A legitimidade desse tipo de domínio, segundo Granjeiro (2006), encontra-se vinculada "à crença e à devoção, ao extraordinário, que é valorizado porque vai além das qualidades humanas normais... baseia-se na crença em poderes mágicos, na revelação e no culto de heróis".

Consequentemente, **o líder carismático decide com base em suas convicções pessoais; é instável e do tipo arbitrário**. Por não estar amparada na lei, no Direito, a dominação carismática não pode ser delegada nem transferida. É um tipo de dominação capaz de romper, ao mesmo tempo, com as normas legais e com a tradição.

Atenção → Quando a liderança carismática se rotiniza, ou assume caráter de permanência, ela **não é mais carismática**: pode assumir a forma tradicionalista ou racional-legal.

Dominação burocrática (ou racional-legal) é aquela em que o Direito – as normas legais racionalmente definidas – confere legitimidade e poder à autoridade formalmente constituída. Para Weber (*apud* Diggins, 1999) "a dominação racional significa poder legal, em que a obediência se deve a regras, estatutos, contratos, decisões judiciais e outras convenções legalmente estabelecidas que são impessoais e sistemáticas por natureza, ou impostas ou aceitas pelos indivíduos". **A legitimidade da dominação burocrática** está baseada na "legalidade", na crença nos preceitos legais e na "competência" objetiva fundada sobre normas racionalmente criadas. Segundo Max Weber (1973), *"a administração burocrática é puro domínio essencial sempre de igual validade quaisquer que sejam as diferenças políticas, culturais, morais ou de instituição tipo mais formalmente racional de administração"*.

Como forma de poder/dominação, **a burocracia utiliza o caráter racional e o conhecimento técnico para assegurar a eficiência de sua atuação.** Guia-se por regras formais padronizadas que asseguram tratamento igualitário para casos semelhantes, e define com perfeição as relações de poder e de subordinação, bem como a distribuição das atividades para o alcance dos fins estabelecidos.

Portanto, **a dominação burocrática ou racional-legal corresponde à burocracia,** cuja teoria e características serão estudadas a seguir.

4.3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA

Vários fatores contribuíram para o surgimento da burocracia. **No mundo**: o surgimento das organizações de grande porte, a pressão pelo atendimento de demandas sociais, à corrupção e o nepotismo existentes na área pública, o crescimento da burguesia comercial e industrial, indicavam que o Estado liberal deveria ceder seu espaço a um Estado mais organizado

e de cunho econômico – concomitantemente era preciso reestruturar e fortalecer a Administração Pública para que pudesse cumprir suas novas funções. **No Brasil, acrescente-se** que a desorganização do Estado em termos de prestação de serviços públicos e a ausência de um projeto de desenvolvimento para a nação, indicavam que um novo modelo de administração se fazia necessário.

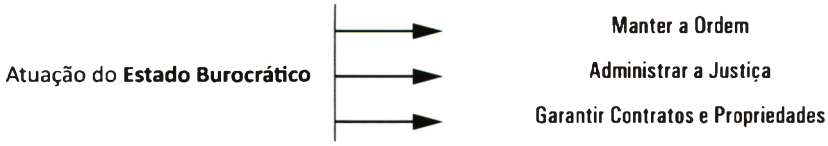
Atenção → Enquanto no mundo a burocracia surge envolta no capitalismo e na democracia, no Brasil ela surge no período militar e "se desenvolve em plena ditadura".

A Administração Pública **burocrática** surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese: o poder racional-legal. **Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre *a priori*.** Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso são sempre necessários controles rígidos dos processos, como, por exemplo, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas (Pdrae, 1995).[4]

Atenção → A Administração Pública burocrática surgiu com a filosofia de combater as práticas patrimonialistas.

Por outro lado, o controle – a garantia do poder do Estado – transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em consequência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. A **qualidade fundamental** da Administração Pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; **seu defeito**, a ineficiência, a autorreferência e a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos. Este defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da Administração Pública burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. Nessa época, o Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade.

4. Conteúdo extraído/adaptado do Pdrae – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, 1995.



A administração burocrática trouxe **novos conceitos** à Administração Pública: a separação entre a coisa pública e a privada, regras legais e operacionais previamente definidas, reestruturação e reorientação da administração para atender ao crescimento das demandas sociais e aos papéis econômicos da sociedade da época, juntamente com o conceito de racionalidade e eficiência administrativa no atendimento às demandas da sociedade.

Atenção → Mediante a lógica racional-legal, com regras rígidas para toda a administração pública, a **burocracia reduzia a discricionariedade** dos gestores e demais agentes públicos.

Todos os estudos a respeito da burocracia nos levam ao sociólogo alemão Max Weber, que no início do século XX escreveu suas obras a respeito da burocracia e das organizações burocráticas. Weber descreveu a burocracia como um tipo de poder ou dominação baseado na lei, no direito, em que a divisão do trabalho é realizada de forma racional e de acordo com as normas preestabelecidas. A burocracia de Weber é uma organização em que **as consequências desejadas são completamente previsíveis**.

Para Max Weber **a burocracia era a "organização por excelência".**

Atenção → O caráter "racional" da burocracia significa escolher racionalmente os meios adequados para alcançar os fins desejados.

A Burocracia corresponde a uma instituição Administrativa (pública ou privada) cujos pilares são o caráter legal das normas e procedimentos, a racionalidade, a formalidade etc. Caracterizava-se como uma **forma superior de organização** capaz de realizar, de modo eficiente e em grande escala, as atividades administrativas, através do trabalho de muitos funcionários, organizado de maneira racional. É um tipo de organização que **proporciona a profissionalização de seus funcionários**, visto que se orienta pelos princípios da competência e da meritocracia, não se prestando a favores pessoais de indicação política (típicos do patrimonialismo).

Estudos recentes identificaram uma **dupla racionalidade nos escritos de Weber:** a formal e a substantiva. Segundo Hermano Thiry-Cherques (2009), a **racionalidade formal** é constituída pela calculabilidade e predicabilidade dos sistemas jurídico e econômico. No campo das organizações, a racionalidade formal está presente em aparelhos como o contábil e o burocrático. Implica regras, hierarquia, especialização, treinamento. A **racionalidade substantiva** é relativa ao conteúdo dos fins operacionais dos sistemas legal, econômico e administrativo. Difere da formal por ter uma lógica estabelecida em função dos objetivos e não dos processos.

A racionalidade formal é fria, abstrata e universal, e não leva em conta as pessoas nem suas qualidades, pois deriva das normas em geral (leis, regulamentos, regras específicas). **A racionalidade substantiva é que está atrelada aos resultados, aos objetivos.**

Racionalidade **Formal**	⟶	Vinculada às Normas em Geral
Racionalidade **Substantiva**	⟶	Relacionada aos Objetivos

O termo burocracia, referindo-se a "organizações burocráticas", está atrelado às grandes organizações privadas ou às administrações públicas. Segundo Peter Blau (1966), "a grande dimensão de uma organização e a grande complexidade de suas responsabilidades produzem a burocracia". Para Max Weber (1966), "a administração burocrática significa, fundamentalmente, o exercício da dominação baseada no poder".

Na teoria de Max originava-se a definição de sociedade **legal, racional ou burocrática**, fundamentada em regras impessoais; no formalismo, na racionalidade, na definição dos meios e dos fins; na profissionalização do servidor público com carreira e hierarquia funcional. A garantia de que as normas seriam cumpridas provinha da autoridade institucionalizada pela lei, visto que o poder legal permite impor obrigações e normas de conduta às pessoas, pois quem governa/administra detém o poder legítimo sobre seus subordinados. Assim, o comando derivado das normas legais é tido como legítimo pelos subalternos.

A administração burocrática pública era **voltada para si mesma**, perdendo a noção de sua missão básica de instrumento do Estado para servir à sociedade, e o **controle dos meios** transformara-se na própria razão de ser da administração – tanto é que a qualidade era conceituada como a efetividade no controle dos abusos.

Atenção → Qualidade na administração burocrática significava a efetividade no controle.

Na verdade, **Weber não conceituou a burocracia**, mas apresentou características/dimensões que a caracterizam. Assim, **as organizações serão ou não burocráticas, se apresentarem características compatíveis com as dimensões/características que as qualificam.** Richard H. Hall (1966), compilando vários autores, apresenta as seguintes **dimensões** da burocracia: hierarquia de autoridade; divisão do trabalho (baseado na especialização funcional); competência técnica; normas de procedimento para atuação no cargo; normas que controlam o comportamento dos empregados; autoridade limitada ao cargo; gratificação diferencial por cargo; impessoalidade dos contatos pessoais; separação entre propriedade e administração; ênfase nas comunicações escritas; e disciplina racional.

A burocracia apresenta as seguintes **características**[5] principais:

- **Caráter legal das normas:** nas organizações burocráticas, o poder decorre da norma legal. As normas e regulamentos escritos de forma exaustiva definem, antecipadamente, o seu funcionamento padronizado.
- **Caráter formal das comunicações:** nas organizações burocráticas, a comunicação é realizada por escrito e de forma exaustiva: ao mesmo tempo que os textos formais escritos asseguram a interpretação unívoca das comunicações, a forma exaustiva compreende todas as áreas da organização.
- **Caráter racional e divisão do trabalho:** nas organizações burocráticas, a divisão do trabalho é horizontal e feita de forma racional, com vistas a assegurar a eficiência e o alcance dos objetivos; cada componente tem atuação restrita às tarefas vinculadas ao seu cargo, que, por sua vez, encontram-se descritas de forma clara, precisa e exaustiva.
- **Hierarquia da autoridade:** nas organizações burocráticas, a estrutura é vertical e com muitos níveis hierárquicos; as chefias das áreas/departamentos/seções seguem uma escala em que a autoridade de cargo inferior obedece à autoridade de cargo superior. As regras definem a forma de contato entre a autoridade inferior e a

5. Compiladas de Weber (1966); Hall (1966); Weber (1973); Diggins (1999); Lorigados, Lima e Sachez, (2003); Weber (2005), com diversas adaptações.

superior, a fim de garantir a unidade de comando e evitar atritos de autoridade.

- **Rotinas e procedimentos padronizados:** nas organizações burocráticas, o ocupante de cargo guia-se por regras e normas técnicas claras e exaustivas, com vistas ao alcance dos objetivos definidos pela organização.
- **Impessoalidade nas relações:** nas organizações burocráticas, a contratação de servidores e a distribuição de tarefas é feita de forma impessoal; as pessoas são consideradas apenas pelos cargos ou funções que exercem, e os subordinados não obedecem a uma determinada pessoa, mas ao ocupante do cargo.
- **Competência técnica e meritocracia:** nas organizações burocráticas, a contratação de pessoal se dá mediante critérios racionais de competência ou classificação em concursos (e não segundo critérios pessoais), e a promoção é por mérito e baseada no desempenho.
- **Especialização da administração:** nas organizações burocráticas, há uma clara distinção entre o público e o privado; entre o político e o administrativo; entre a propriedade pública e a propriedade pessoal. Os dirigentes não são os donos do negócio, e o funcionário não pode se apossar do cargo, nem tê-lo como sua propriedade.
- **Profissionalização dos funcionários:** nas organizações burocráticas, a administração é profissional. O funcionário burocrata é um especialista, e administrar é sua profissão. Os membros da organização são profissionais especializados nas atividades que exercem; recebem salários e constroem sua carreira ao longo dos anos.
- **Previsibilidade de funcionamento:** nas organizações burocráticas, as normas e os regulamentos escritos e exaustivos prevêem antecipadamente as possíveis ocorrências e padronizam a execução das atividades – o que assegura a completa previsibilidade de comportamento de seus membros.

Atenção 1 → Na administração burocrática, **a hierarquia é vertical**, pois apresenta vários níveis hierárquicos, mas **a divisão do trabalho é horizontal**, por funções.

Atenção 2 → É normal as bancas mencionarem **apenas algumas características** para definir a burocracia, como: poder ra-

cional-legal, profissionalização, hierarquia, impessoalidade e formalismo.

A **teoria burocrática** foi amplamente aceita na época e muitas de suas características foram vantajosas para as organizações: a racionalidade, a hierarquia, a existência de regras claras e normas de conduta, a profissionalização, o poder legal. Uma vez aplicada, isso deveria ser suficiente para garantir o cumprimento das regras, que, por sua vez, **deveriam gerar eficiência.** Para Robert Kaplan (1966), "o principal mérito da burocracia está na sua eficiência técnica, devido à ênfase que dá a precisão, rapidez, controle técnico, continuidade, discrição, e por suas ótimas quotas de produção".

A administração burocrática era considerada superior às demais formas de administrar. Segundo Weber (1966),

> A fonte principal da superioridade da administração burocrática reside no papel do conhecimento técnico que, através do desenvolvimento da moderna tecnologia e dos métodos econômicos na produção de bens, tornou-se totalmente indispensável, indiferente que o sistema seja capitalista ou socialista. A burocracia tem um papel central na sociedade como elemento fundamental de qualquer tipo de administração de massa. A burocracia é superior em saber, tanto o da técnica quanto o dos fatos concretos, o que normalmente é privilégio de empresa capitalista.

Atenção 1 → É o conhecimento técnico-profissional que garante a superioridade da burocracia.

Atenção 2 → Na época, a administração burocrática era o que havia de mais moderno em administração e muitas das características da burocracia foram, e continuam sendo, vantajosas para as organizações.

No Brasil, a Administração Pública burocrática contemplou duas fases: **a primeira**, denominada modelo clássico, corresponde ao período 1930-1945. Foram características marcantes desse período: **a ênfase na reforma dos meios e o autoritarismo**. Foi um modelo de administração fechado e autorreferido, em que os fins não eram relevantes. O fim do Estado Novo marca o fim dessa fase. No período de transição já era objeto de debate a excessiva centralização da Administração Pública brasileira.

No entanto, esses questionamentos somente levaram a ações concretas a partir do Governo JK (1956-1961), com a denominada administração para o desenvolvimento. A **segunda fase** estendeu-se até as vésperas da reforma gerencial, com ênfase no desenvolvimento da nação.

Atenção → A Administração Pública burocrática foi o primeiro modelo **estruturado** de Administração Pública no Brasil.

Atenção → Não confunda a burocracia com as disfunções da burocracia. **Burocracia** é o modelo constituído por Weber para garantir a eficiência nas organizações. **Disfunções da burocracia** correspondem ao excesso de regras e regulamentos, ao amontoado de papelório, à rigidez dos procedimentos, ao descaso pelo cliente-cidadão etc.

A burocracia brasileira, no entanto, não se desenvolveu de forma unânime. Núcleos ótimos coexistiram com práticas clientelistas. Para Luciano Martins (1995), os altos escalões da Administração Pública seguiram essas normas e tornaram-se a melhor burocracia estatal da América Latina; os escalões inferiores foram deixados ao critério clientelista de recrutamento de pessoal por indicação e à manipulação populista dos recursos públicos. Para Juliana Mantovani (2018), a burocracia brasileira desempenha papel de fundamental importância, não apenas na participação do processo decisório, mas como um dos principais atores, definindo e conduzindo políticas públicas, bem como articulando os interesses envolvidos.

Atenção → É unânime entre os autores a ideia de que o projeto de desenvolvimento nacional somente foi implementado graças ao empenho e a competência da burocracia brasileira.

Na medida em que as organizações burocráticas ganham importância e seus administradores se fortalecem, eles **tendem a retirar parte do poder dos políticos**, o que em termos de democracia poderia se tornar

um grave problema. Esses administradores burocratas, segundo Bresser-Pereira (2001), "tendem a controlá-la cada vez mais e completamente".

Três termos ainda merecem destaque: **insulamento burocrático**, o **engolfamento social** e a **Politização da Burocracia:** no primeiro caso a burocracia se isola, se autoprotege, e não permite influências políticas ou sociais em suas decisões (a burocracia realiza seu trabalho técnico, sem interferências); no segundo, a burocracia extrapola sua área de atuação e adentra o mundo político e social, para interferir nas decisões; o terceiro pode ser visto de duas formas – como a nomeação de agentes de partidos políticos em cargos de livre provimento, ou como o processo de engajamento e atuação da burocracia em temas políticos definidos como prioritários na agenda governamental.

4.3.1. Paradigma pós-burocrático

O paradigma pós-burocrático constitui "um meio-termo" entre a gestão pública burocrática e a administração gerencial.

Embora Weber tenha idealizado a burocracia como forma superior de administração, **ele mesmo previu que ela poderia se tornar rígida demais e causar ineficiência**. Weber descreveu a burocracia como um **tipo ideal**, que funcionava bem em períodos de crise ou de guerras, em que as regras, a hierarquia e o controle asseguravam a realização dos objetivos. Como **o tipo "ideal" definido por Weber não existe**, logo os governos começaram a ser acusados de ineficientes, ineficazes e excessivamente custosos.

Os governos, por sua vez, não podiam demitir funcionários de baixa produtividade, não podiam premiar os bons funcionários pelos resultados obtidos e não conseguiam direcionar a administração para os resultados, face ao emaranhado de normas que ditavam exatamente o que podia e o que não podia ser feito, bem como a maneira pela qual deveria ser executada cada atividade: não havia espaço para a criatividade, agilidade, flexibilidade e para escolher/alterar os meios mais adequados ao alcance dos objetivos.

Se no período inicial a burocracia funcionou adequadamente, **agora as administrações burocráticas eram vistas mais pela disfunção do que pela função**: eram tidas como um amontoado de papelórios que se multiplicavam, tornando os governos incapazes de atender às demandas da sociedade e causando ineficiência às organizações em geral. Às vésperas da reforma gerencial, Bresser-Pereira mencionou que a burocracia era "lenta, cara, ineficiente e incapaz de atender às demandas dos cidadãos".

O mundo evoluiu num curto espaço de tempo. As novas ideias de gestão contemporânea, fundamentadas nos princípios da **confiança** e da **descentralização** das decisões, exigiam formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções e incentivos à criatividade. **Essas ideias contrapõem-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional.**

Atenção → O paradigma pós-burocrático corresponde a um conjunto de ideias contrárias às práticas burocráticas, e é **baseado nos princípios** da confiança, descentralização, flexibilidade, orientação para o cidadão e para o mercado, e busca por resultados.

No entanto, **não se pretendia mudar tudo**: à avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho e à capacitação permanente – que eram características de uma boa administração burocrática – acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados e da competição administrada. Não se trata simplesmente de descartar a administração burocrática, mas considerar os aspectos em que está superada e as características que ainda se mantêm válidas como formas de garantir mais eficiência, eficácia e efetividade à Administração Pública.

Vantagens e desvantagens da burocracia

Após a experiência burocrática na Administração Pública brasileira, é possível identificar algumas vantagens e também desvantagens da burocracia, haja vista que muito do que Weber idealizara, na prática, acabou não acontecendo.

Principais **vantagens** da burocracia na atualidade:

- **O caráter racional** – decisões racionais para utilizar adequadamente os meios/recursos com vistas ao alcance dos objetivos;
- **A meritocracia** – sistema de seleção e de recompensa de funcionários baseado na competência e na avaliação de desempenho;
- **A impessoalidade em relação aos fins** – perseguir o fim especificado nas normas sem favorecimento ou perseguição;
- O **profissionalismo** e a **capacitação** dos servidores;
- **Separação** entre público × privado; entre político × administrativo.

Principais **desvantagens** (disfunções) da burocracia:

- **Apego exagerado às regras e regulamentos internos** – o servidor burocrático era mais valorizado por conhecer as regras e procedimentos do que pelos conhecimentos técnico-profissionais: fato decorrente é que se transforma essas regras em objetivos a perseguir, deixando em segundo plano os fins visados pela organização. Para Robert Kaplan (1966), o apego é exagerado quando a "observação rigorosa das normas interfere na consecução dos fins da organização";
- **Formalismo exagerado e excesso de papelório** – todos os atos deveriam ser formais e escritos (documentados), o que gerava uma enorme quantidade de pastas contendo documentos, em grande parte desnecessários;

Atenção → Para alguns autores o formalismo exagerado/excesso de papelório é a "mais gritante das disfunções".

- **Resistência a mudanças** – uma vez aprendidas as regras que determinam como fazer, o servidor burocrata reage contrário a novas formas de se fazer (reage contrário a mudanças), visto que lhe causam insegurança;
- **Desconsideração à pessoa do servidor** (despersonalização) – olha-se os cargos existentes na estrutura hierárquica da organização, sem consideração com o lado pessoal de quem os ocupa: o relacionamento torna-se impessoal – o que dificulta a colaboração para a solução de problemas;
- **Rigidez e falta de flexibilidade** – a necessidade de atuar sempre de acordo com as normas previamente estabelecidas não permite agilidade e flexibilidade à administração burocrática: afasta-se a capacidade criativa e a inovação;
- **Desconsideração do cidadão** – a burocracia é insulada, gosta de guiar-se por si mesma, é autorreferida e considera mais importante atender a seus interesses do que aos dos cidadãos;
- **Decisões distantes da realidade** – como as decisões são sempre tomadas pela alta administração (mesmo que tecnicamente desconheça o assunto), e esta se encontra distante da realidade da execução, muitas delas são completamente inadequadas.

Em síntese: em que pesem os aspectos positivos, a burocracia falhou, visto que **na prática** não alcançou seu maior objetivo: ser eficiente; e não conseguiu se manter impessoal.

Bresser-Pereira (2002), referindo-se à burocracia brasileira, afirma que "o Brasil nunca foi capaz de ter um serviço público similar ao francês ou mesmo ao americano" – ou seja: **o Brasil**[6] **nunca teve uma burocracia weberiana pura.**

Atenção → A burocracia ideal de Weber **não se consolidou no Brasil** porque as normas legais deixavam brechas contrárias à burocracia racional-legal.

Estudos recentes indicam que em países onde a burocracia foi plenamente implantada, **houve menor corrupção e maior crescimento** econômico "a relação entre a pontuação na Escala de Weberianismo e o crescimento econômico continua forte e significativa ... um poderoso e significativo impacto sobre o crescimento econômico" Peter Evans e James Rauch (2014).

4.4. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

O mundo mudou, a sociedade mudou e as pessoas mudaram – assim como a economia das nações apresentou grandes mudanças e tecnologias inusitadas surgiram. A competitividade das nações, a melhoria da eficiência na administração e a busca por resultados se tornaram palavras de ordem. O Estado político estava em crise e procurava redefinir seu papel. Era necessário que a Administração Pública também mudasse para dar conta de atender às exigências da nova ordem mundial, e à expansão das funções econômicas e sociais do Estado.

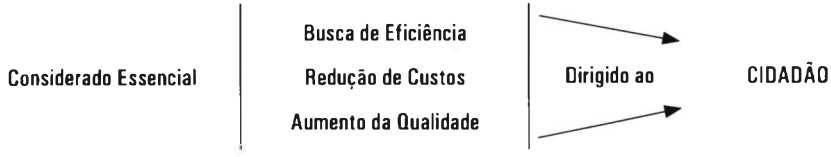
Atenção → A reforma gerencial significa a introdução da cultura e das técnicas gerenciais modernas na Administração Pública (regra geral, oriundas da iniciativa privada).

A principal fonte desse item é o Pdrae[7] (1995).

---

6. Em parte, a burocracia se distancia do pretendido por Weber – em face dos milhares de cargos em comissão – de livre nomeação – ocupados por agentes de partidos políticos **incompetentes e/ou distanciados dos ideais democráticos e públicos** para servir aos interesses dos partidos políticos. Para Cavalcante e Carvalho (2017) cargos ocupados pela lógica clientelista ou político-partidária, com base em laços pessoais com os dirigentes, sem vínculos com a administração pública, e sem possuírem formação ou qualificação adequada.
7. Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995: conteúdo ora reescrito, ora transcrito. Os destaques e negritos são nossos.

A Administração Pública gerencial emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da Administração Pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.



A Administração Pública gerencial constitui um avanço, e, até certo ponto, um rompimento com a Administração Pública burocrática. Isso não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, **a Administração Pública gerencial está apoiada na anterior,** da qual conserva alguns de seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados.

Atenção → A **diferença fundamental** da administração gerencial para a burocrática **está na forma de controle** – que agora se concentra nos resultados, nos fins pretendidos.

Na Administração Pública gerencial **a estratégia** volta-se: para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados; **adicionalmente**, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. **No**

plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a Administração Pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins).

Atenção → O caminho escolhido para melhorar os serviços e os resultados da administração foi: definição clara de objetivos; maior autonomia dada aos gerentes para obtenção desses resultados; e deslocamento do controle para avaliar os resultados finais das ações.

A Administração Pública gerencial **inspira-se** na administração de empresas privadas, **mas não pode ser confundida com esta**. Enquanto a receita das empresas depende dos pagamentos que os clientes fazem livremente na compra de seus produtos e serviços, a receita do Estado deriva de impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta. Enquanto o mercado controla a administração das empresas, a sociedade – por meio de políticos eleitos – controla a Administração Pública. Enquanto a administração de empresas está voltada para o lucro privado, para a maximização dos interesses dos acionistas, esperando que, através do mercado, o interesse coletivo seja atendido, a Administração Pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público.

Atenção → A administração gerencial aplicada na Administração Pública **não é a mesma da iniciativa privada**, haja vista as particularidades que permeiam a Administração Pública. Em outras palavras: a administração gerencial privada **foi adaptada** à realidade pública.

Em alguns pontos (profissionalismo, impessoalidade etc.), a Administração Pública gerencial não se diferencia da Administração Pública burocrática. Na burocracia pública clássica existe uma noção muito clara e forte do interesse público. A **diferença**, porém, está no entendimento do **significado do interesse público**, que não pode ser confundido com o interesse do próprio Estado. Para a Administração Pública burocrática, o interesse público é frequentemente identificado com a afirmação do poder do Estado. Ao atuarem sob este princípio, os administradores públicos terminam por direcionar uma parte substancial das atividades e dos recursos do Estado para o atendimento das necessidades da própria burocracia. A Administração

Pública gerencial nega essa visão do interesse público, relacionando-o com o interesse da coletividade e não com o do aparato do Estado.

Atenção → O Pdrae afirma que a administração gerencial até certo ponto **é um rompimento** com a administração burocrática, e afirma também que, em muitos pontos, **não se diferencia** da administração burocrática. Claro! **Rompe com o que é contrário à nova forma de administrar e não se diferencia dos pontos com os quais concorda!**

A Administração Pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. Os resultados das ações do Estado são considerados bons – não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a Administração Pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas.

Atenção → Atualmente tem-se uma dimensão ainda maior do cidadão: a de titular da coisa pública. Assim, o cidadão é ao mesmo tempo: usuário, financiador e titular da coisa pública.

Uma visão realista da reconstrução do aparelho do Estado, em bases gerenciais, deve levar em conta a necessidade de equacionar as assimetrias decorrentes da persistência de aspectos patrimonialistas na administração contemporânea, bem como dos excessos formais e anacronismos do modelo burocrático tradicional. Para isso, é fundamental ter clara a dinâmica da administração racional-legal ou burocrática. Não se trata simplesmente de descartá-la, mas, sim, de considerar os aspectos em que está superada e as características que ainda se mantêm válidas como formas de garantir efetividade à Administração Pública. O modelo gerencial tornou-se realidade no mundo desenvolvido **quando**, através da definição clara de objetivos para cada unidade da administração, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado, **se revelou mais capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público.**

Atenção → A administração gerencial **tornou-se realidade no mundo** – no Brasil ainda se encontra em fase de implementação e consolidação.

O *Caderno Mare* nº 01 menciona as **principais características da Administração Pública gerencial** (também chamada de nova Administração Pública):

- orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;
- ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão;
- fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas;
- separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;
- distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as Agências Executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido;
- transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;
- adoção cumulativa dos mecanismos de controle social direto para controlar as unidades descentralizadas: do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos; e da formação de quase mercados em que ocorre a competição administrada;
- terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado.

Certamente é importante destacar quais são as características da administração gerencial, **porém mais importante ainda é compará-las com as características da administração burocrática**, colocando-as lado a lado, e analisando suas diferenças.

ITEM	MODELO BUROCRÁTICO	MODELO GERENCIAL
Teoria Aplicada	Teoria Burocrática de Max Weber (formalismo, racionalidade, impessoalidade etc.)	Teoria Contemporânea de Administração de Empresas (flexibilidade, eficiência, eficácia, efetividade etc.)

ITEM	MODELO BUROCRÁTICO	MODELO GERENCIAL
Motivação	Combate ao Patrimonialismo (corrupção e nepotismo)	Combate à Burocracia (ineficiência e rigidez excessiva)
Marcos Históricos	1ª Fase: 1930-1945 – Burocracia clássica Criação do DASP-1936/1938 2ª Fase: 1945 – até reforma gerencial de 1995	1967 – Primeiro Momento com o DL nº 200 CF/1988 – retrocesso Burocrático 1995 – Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado
Papel do Estado	Desenvolvimentista (Estado empresário)	Coordenação, Regulação, Fomento
Tipo de Administração	Direta	Indireta (atuação predominante)
Foco	Autorreferida (processos e tarefas)	Usuário-Cidadão
Ênfase	Meios → Estrutura Organizacional	Fins → Resultados
Principais Ideias	Centralização Política e Administrativa	Descentralização: Política para Estados e Municípios, e Descentralização Administrativa, Delegação e Outorga
	Formalismo e Padronização	Mais autonomia para Gerentes e Servidores
	Normas e Regulamentos escritos	Incentivo a inovação
	Estrutura Hierárquica Rígida	Estrutura Hierárquica Flexível – com redução de níveis
	Critério Técnico de Seleção – profissionalismo	Critério Técnico de Seleção – profissionalismo
	Competência Técnica e Meritocracia	Competência Técnica e Meritocracia
	Controle *a priori* dos processos	Controle a *posteriori* dos resultados
	Separação de Interesses – Público × Privado	Separação de Interesses – Público × Privado
Qualidade	Satisfação de seus interesses: bem; Satisfação dos interesses da Organização: razoavelmente; Satisfação dos interesses dos Usuários: toleravelmente	Satisfação das necessidades do Usuário-Cidadão
Ações para Qualidade	Melhora dos Processos de acordo com decisão dos Órgãos Centrais	Melhora permanente dos Processos de acordo com as demandas da sociedade
		Comparações dos Resultados com outras organizações
		Programas Sucessivos de Qualidade com Comitê de Apoio aos Órgãos e Entidades

ITEM	MODELO BUROCRÁTICO	MODELO GERENCIAL
Gestão de RH	Alto grau de Controle e Padronização profissional, com Clara Divisão do Trabalho	Políticas Gerais a Cargo do Poder Central – com ampliação da Autonomia dos gerentes
	Autoridade compartilhada em certo grau (nível central)	Descentralização para moldar o funcionalismo às exigências reais do serviço
	Estrutura Tripartite: corpo político orientador; agência de supervisão das práticas; e órgão específico para controle financeiro	Gestão da Informação e do Conhecimento, e Implementação de Sistema de Informação e de Administração Financeira sofisticados para controle de custos
	Algum mecanismo de Coordenação	Treinamento para administrar sistemas e tomar decisões que afetam a gestão de RH
	Pequeno grau de Desconcentração	Remuneração por Desempenho (teoria) Carreiras Horizontais, Capacitação continuada, Realocação de Servidores conforme necessidades
	Emprego estável – ingresso por concurso (em regra) e promoção por antiguidade	
Tecnologia da Informação – TI	Componente Instrumental – na busca de eficiência e no controle	Estratégico – com desenhos de novos processos e modelos de relacionamento entre governos, e com clientes, fornecedores, cidadãos e demais agentes
Administração da TI	Administração de Sistemas de Informação e Administração dos Recursos da Informação	Administração de Tecnologia da Informação na Era da Informação
Governo Eletrônico	Utilização dos Recursos de TI no aumento da eficiência e da eficácia das ações internas de natureza operacional	Utilização dos recursos de TIC para aumento da eficiência, eficácia e efetividade de toda a natureza; para formulação de políticas; para prestação de serviços (internet, telefone etc.); para aumento das práticas democráticas e do exercício da cidadania
Estrutura Organizacional	Estruturas Burocráticas e Hierarquizadas	Estruturas Menos Hierarquizadas e Estruturas em Redes
Estado/Governo	Estado/Governo Burocrático	Estado-Rede
Comunicação	Instrumental	Participativa
Planejamento Estratégico	Centralizado	Democrático

Fonte: LORIGADOS, Wilson; LIMA, Fernanda T.; SANCHEZ, Alessandra. Administração Pública Planejamento e Gestão. Pró-Concursos, 2003 – com diversas adaptações.

4.4.1. O novo gerencialismo público ou nova gestão pública

A **New Public Management nada mais é que** "um conjunto de doutrinas administrativas", surgidas na década 1970, que orientaram as reformas realizadas na Administração Pública em nível mundial. A NPM pretendia que os princípios gerenciais utilizados nas empresas privadas fossem também aplicados no meio público.

Segundo Donald Kettl (2001), "a ideia de reformar o setor governamental, no sentido de aprimorá-lo, é algo tão antigo como a própria ideia de governo", porém, o esforço despendido nas décadas de 1970, 1980 e 1990, certamente, foram os maiores. **Dois grandes fatores impulsionaram esses esforços**: a democracia e a globalização. A **democracia** cobra eficiência, participação nas decisões e *accountability* governamental, e a **globalização** traz as tecnologias da informação e da comunicação, e a competitividade.

Às vésperas das grandes reformas, tanto as mundiais quanto a brasileira, ganha destaque a afirmação de que "os estados encontravam-se com menos recursos e com menos poder": a maioria dos governos não tinha mais como financiar seus déficits públicos.

O fato é que as reformas se tornaram indispensáveis: tanto no que se refere à promoção do desenvolvimento econômico num mundo globalizado, quanto ao bem-estar geral da sociedade de cada nação, com a prestação de serviços e a redução das desigualdades sociais (estas, especialmente na América Latina).

Atenção → Não obstante as reformas, é possível afirmar que o **Estado continua a atuar como o principal instrumento** de desenvolvimento econômico, social e político das nações. Ao mesmo tempo que se afasta da produção direta de bens e serviços, amplia sua atuação no campo da regulação, fiscalização e controle.

O novo gerencialismo ou nova Administração Pública **surge primeiro na Europa**, como resposta do Estado à crise econômica mundial, que pôs fim à "era de prosperidade" dos países capitalistas (crises do petróleo de 1973 e 1979, e a estagnação econômica das nações europeias e dos Estados Unidos), e que resultou numa crise fiscal dos Estados (Estados sem recursos); da necessidade de um novo direcionamento para a atuação dos Estados, que agora deveriam concentrar-se nas questões estratégicas para o bem comum e deixar as demais ações por conta da iniciativa privada, diretamente ou compartilhadas num campo público não estatal;

e da necessidade de um novo modelo de administração capaz de atender às demandas dos cidadãos.

Num **primeiro momento,** as ideias do neoliberalismo (consenso de Washington[8]) ganham força, e **o Estado é acusado de ser o causador da crise**, sendo reduzido drasticamente (por vezes, desmantelado). Os Estados deveriam adotar uma disciplina fiscal rígida, desregulamentar e abrir suas economias, e não impor restrições à circulação de capitais externos. Segundo Fabio Gomes (2006), em face da grave crise econômica dos anos 1970, onde a estagnação e a inflação se agravavam, as correntes liberais passaram a acusar o Estado de ser o grande vilão da depressão.

Num **segundo momento**, percebendo que a resposta foi inadequada, afirma-se que o Estado deve ser um regulador e controlador, sem esquecer que **suas ações devem ser orientadas à satisfação dos cidadãos-usuários**: a questão da democracia, da liberdade política, da justiça social e do desenvolvimento econômico não se coadunam com o estado mínimo. Para André Godoi (2015), "A ideia neoliberal de mudança para um mundo governado pelo mercado e por corporações modernas tornou-se uma ilusão".

Carlos Pimenta (1998) identifica oito **princípios** nas reformas gerenciais: desburocratização, descentralização, foco no cidadão, competitividade, profissionalismo, ética, transparência e *accountability.* A estes, **acrescente-se o pensar/decidir/agir de cunho estratégico**, voltado para resultados e focando a sustentabilidade. Para Vera Osório (2003), a pedra angular da nova gerência pública consiste na "gerência orientada para resultados como forma de se avaliar o desempenho do aparelho estatal".

A nova administração pública gerencial utiliza **tecnologias e modelos de mercado** para melhorar a produtividade e a qualidade dos serviços públicos e melhor atender o cidadão consumidor. Nela há espaço para que a sociedade manifeste suas opiniões e defenda seus interesses, gerando, ao mesmo tempo, conflito e cooperação entre governantes e governados.

Dentro desse novo modelo de gestão pública gerencial, ou novo gerencialismo, foram identificados **três estágios**: o gerencialismo puro, o *consumerism* e o *Public Service Orientation* (PSO). No entanto, **essa separação consiste em alguns traços apenas**, visto que **a maior parte das ideias são comuns aos três estágios.**

8. O **Consenso de Washington** apregoava: estado mínimo, disciplina fiscal, reforma tributária, desregulamentação da economia, liberalização do comércio internacional, taxa de câmbio flutuante, juros de mercado. Essa teoria **durou menos de uma década**: os países que adotaram essas medidas tiveram péssimos resultados.

Atenção 1 → Para diferenciar esses estágios **concentre-se nas diferenças** elencadas, pois há um núcleo comum de características aplicáveis aos três estágios.

Atenção 2 → No Brasil, a nova gestão pública foi introduzida com a reforma gerencial de 1995, mas teve aspectos diferentes: era mais republicana que liberal e tinha um olhar no social, sem grande preocupação com a redução do Estado.

Gerencialismo puro ou *managerialism*

Esse primeiro estágio gerencial foi "inspirado" na administração de empresas privadas e surgiu na Administração Pública como resposta à crise fiscal do Estado, voltando-se para a busca no incremento da eficiência no setor público. Buscava reconstruir o Estado em bases pós-burocráticas e identificou-se com as ideias neoliberais, introduzindo técnicas de gerenciamento concomitantes com programas de ajuste estrutural. Os programas implementados eram focados na **redução de custos**, enxugamento de pessoal e **aumento da eficiência**, com clara definição das responsabilidades, dos objetivos organizacionais, e maior consciência acerca do valor dos recursos públicos.

Atenção → Redução de custos e aumento da eficiência foram os focos dessa reforma.

O *managerialism* procurou tornar a Administração Pública mais ágil no atendimento das demandas sociais, ao mesmo tempo que pretendia devolver ao Estado a capacidade de investir, mediante a contenção da dívida pública e a redução do custo dos serviços prestados. Foi trazido da iniciativa privada para o setor público o conceito de produtividade (fazer mais com menos), e iniciaram-se as grandes privatizações.

Nesse primeiro estágio a maior preocupação era a eficiência econômica e não a sociedade; e **o usuário do serviço público era tido somente como o financiador do sistema**. Segundo Abrucio (1997), as primeiras reformas nesse sentido ocorreram na Inglaterra, com Margareth Thatcher (1979), nos Estados Unidos, com Regan (1981), na Europa ocidental (1989) e no Terceiro Mundo (1991). Cite-se também Canadá, Nova Zelândia, Austrália, França e Alemanha. Na Inglaterra as privatizações se destacaram e

constatou-se mais uma redução de custos do que aumento de produtividade. Foi comprovada, ainda, a baixa qualidade dos serviços prestados.

Consumerism

Este segundo estágio gerencial passa a direcionar suas ações com foco no "cliente": o cidadão. Flexibilizou-se a gestão e **introduziu-se a perspectiva da qualidade** como uma estratégia voltada para a satisfação do consumidor, através de medidas que visavam tornar o Poder Público mais leve, ágil e competitivo: **descentralização administrativa**, criação de opções de atendimento, incentivo à competição entre organizações públicas e adoção do modelo contratual na prestação dos serviços. O planejamento estratégico começa a ser utilizado pelas organizações públicas. Abrucio (1997) menciona ainda a contratualização dos serviços públicos, como forma de obter melhores resultados na utilização dos recursos públicos.

Nesse segundo estágio (meados da década 1980, na Inglaterra e Estados Unidos), o **foco da administração passa a ser o cliente-usuário** dos serviços públicos, e a qualidade é tida como a satisfação de suas necessidades.

A ideia de "redução de custos e eficiência a qualquer preço" é incompatível com os valores democráticos e com as necessidades dos usuários: agora a questão do custo está subordinada à avaliação do destinatário dos serviços, o cliente-cidadão.

O foco das ações decorre de um **novo modo de se perceber o cidadão**: se num primeiro momento ele era apenas quem financiava a prestação dos serviços públicos, **agora ele é muito mais**: é o cliente-destinatário das ações do Estado e da administração. O que se procura agora é melhorar a prestação de serviços, a fim de que o cidadão fique satisfeito.

Atenção → No *consumerism* não se busca a redução de custos "a qualquer preço". Esta será perseguida em segundo plano, pois procura-se agora prestar serviços com qualidade.

Public Service Orientation – PSO

Este terceiro estágio, **ainda vigente**, surgiu na Inglaterra e nos Estados Unidos no final da década 1980 e início da década de 1990, e agregou princípios mais ligados à **cidadania**, como *accountability* e equidade,

buscando superar a ideia de que a Administração Pública deve tratar os administrados somente como clientes. O PSO inclui a participação do cidadão e da sociedade nas decisões públicas.

Segundo Abrucio (1997), "toda a reflexão realizada pelos teóricos do PSO leva aos temas do republicanismo e da democracia, utilizando-se de conceitos como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça".

Nesse **estágio mais atual**, o termo cliente – embora ainda utilizado – fica em segundo plano, e o **termo cidadão ganha força**. O termo cliente levaria a tratamento desigual (os clientes mais bem organizados teriam tratamento melhor e melhores serviços). O **termo cidadão** traz consigo a noção de **tratamento isonômico** e a noção de **bem comum**. Assim, destaca-se a busca pela equidade, ou seja, a busca por um tratamento igual para os iguais (os que se encontram em situações semelhantes). O termo cidadão não é uma via de mão única, não tem apenas direitos, mas **também obrigações**, como a de fiscalizar a coisa pública e cobrar a *accountability* (prestação de contas) dos governos, gestores e políticos pelos atos praticados.

Agora, **a maneira de perceber o cidadão completa seu ciclo**: migrou de financiador para destinatário das ações do Estado, e neste estágio compreende-se que ele é algo maior – é o titular da coisa pública.

O quadro a seguir apresenta a evolução da Administração Pública gerencial.

EVOLUÇÃO – MODELO GERENCIAL DE ADMINISTRAÇÃO		
MANAGERIALISM **(gerencialismo puro)**	***CONSUMERISM*** **(consumidor)**	***PUBLIC SERVICE ORIENTATION*** ***(PSO)***
Eficiência e Redução de Custos	Foco no cliente e qualidade	Cidadania, *Accountability*, Equidade
Taxpayers (contribuintes)	Clientes/Consumidores	Cidadãos

Fonte: ABRUCIO, Fernando. Caderno no 10, Enap, 1997.

Análise das Reformas e Tendências

Os **países que mais obtiveram sucesso** na reforma gerencial foram EUA, Inglaterra, Nova Zelância, e Austrália. Na França e no Canadá a modernização foi mais lenta e cautelosa, com menos privatizações e menor uso do "downsizing" e também na criação das novas instituições flexíveis (BEZERRA, 2009).

Bresser-Pereira (2002) considera que, na América Latina, as principais reformas (que apresentaram resultados) foram as do Brasil e Chile, seguidos de perto pela Argentina, e que as realizadas no Uruguai, México e Colômbia caminham lentas. As reformas do Peru, Bolívia e Venezuela também foram mencionadas.

Registre-se que nem todos os países implementaram a reforma gerencial, e que os resultados obtidos apresentaram variações significativas. Segundo Bezerra (2009, p.351), "os **países em desenvolvimento e em transição** para os mercados implementaram com graus diferenciados de sucesso as reformas gerenciais".

Christopher Pollitt e Geert Bouckaert (2002) destacam os seguintes **principais resultados obtidos em nível mundial, relacionados às reformas gerenciais**: economia e redução do tamanho dos governos; melhoria nos processos, melhoria na eficiência, melhoria na eficácia; sistema mais flexível; e descentralização. Em estudo semelhante, Werner Jann e Christoph Reichard (2002) apontam a contratualização dos serviços (similar ao nosso contrato de gestão) como uma conquista das reformas gerenciais.

Flavio Alcoforado (2012) afirma que as reformas da nova gestão pública e suas técnicas **produziram expressivos resultados positivos** em diversos países tais como "ganhos de eficiência, melhoria de qualidade dos serviços e redução de custos". E cita também **aspectos negativos** como "fragmentação organizacional dos governos, perda de capacidade da realização de políticas públicas integradas, aplicações inadequadas de alguns serviços sociais localizados, e eventuais danos aos tradicionais valores do setor público".

No Brasil, a dimensão institucional e a cultural avançaram mais que a dimensão administrativa/gestão. Na **dimensão institucional** foram aprovadas emendas constitucionais (como a PEC 19/1998) e legislação infraconstitucional, bem como houve reestruturação e reorganização da Administração Pública do Poder Executivo Federal. Na **dimensão cultural** houve significativa mudança no comportamento/atitude da administração pública mediante conscientização de que ela existe para atender as

demandas da sociedade/cidadão, bem como se intensificaram as parcerias com outras instituições públicas e com a iniciativa privada. Na **dimensão administração/gestão**, embora o modelo gerencial seja predominante, ainda coexistem na administração pública o modelo burocrático e o patrimonialista. Nessa dimensão, o **desafio agora consiste na mudança dos procedimentos e na melhoria das práticas de gestão**, no sentido de expurgar práticas patrimonialistas e práticas indesejáveis da burocracia – para consolidar os procedimentos/práticas da administração gerencial.

Nas últimas décadas, uma nova ideologia surgiu no meio público: a **ideologia religiosa** da autoridade máxima dos órgãos e entidades públicas, não raro prejudicando a racionalidade, a meritocracia e a impessoalidade (Paludo & Oliveira, 2021).

Em que pese a afirmação da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico-OCDE que o Brasil é um dos países mais avançados da América Latina em administração pública – os desafios ainda são tantos, que muito há que ser melhorado, especialmente quanto a governança e parcerias, combate a corrupção, implementação do governo aberto, inovação e gestão do conhecimento aplicada aos serviços públicos e seu compartilhamento entre os órgãos/entidades públicos.

Atenção → O debate acerca na nova gestão/administração pública **continua** nos dias atuais e irá continuar para o futuro: constantemente estão sendo discutidas a eficiência, eficácia e efetividade das ações tomadas pelos governos em nível mundial – com impacto sobre as ações atuais e futuras.

4.5. E A GOVERNANÇA?

É possível afirmar que a **administração gerencial/nova gestão pública está mudando**; ela está progressivamente sendo influenciada pela Governança; está caminhando para uma gestão pública participativa, em que há tanto maior preocupação da administração com o cidadão e demais partes interessadas como do usuário-cidadão e da sociedade com a eficiência, eficácia, controle e melhoria da administração pública. Busca-se aumentar a capacidade do Estado/Governo na execução das políticas públicas, na solução de problemas e no atendimento das necessidades dos cidadãos.

A governança pública resgata o interesse público-social e atua menos por meio do governo direto e mais pelo indireto, mediante a coordenação, cooperação e coprodução ou contratualização de serviços públicos não

exclusivos. Um exemplo é o ***Open-Gov*** *(governo aberto) por meio do qual* se espera um processo inovador e participativo mais forte, no qual os cidadãos/instituições representativas da sociedade sejam co-produtores de serviços públicos.

Na **coprodução**, os cidadãos fazem parte do processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, compartilhando responsabilidades que outrora eram exclusivas dos governos – num arranjo em que o planejamento, expectativas, produção e entrega de serviços são compartilhados entre governo, cidadãos, organizações do terceiro setor e demais stakeholders.

A governança, decide, direciona, orienta e avalia a gestão. Assim, mediante a influência da governança pública, a *new public* Management-NPM está passando por um processo de expansão, com foco no interesse público-social e com o incremento da participação do cidadão/sociedade na gestão pública.

Atenção 1 → Governança não é gestão: ela incide sobre a gestão para assegurar que o interesse público, os princípios e demais aspectos que considera essenciais, sejam observados.

Atenção 2 → Nem todos os Órgãos e Entidades Públicas implementarão a governança: alguns continuarão somente com a gestão; portanto, **a Administração Gerencial (nova gestão pública) continuará a existir**, com ou sem a implementação da governança.

→ O conteúdo acerca da Governança encontra-se no item 6.2.

5

HISTÓRICO, REFORMAS E EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

5.1. DE 1808 A 1930

Considero válida a afirmativa de Sonia Amorim (2000), no sentido de que

> O Estado no Brasil nunca foi obra da sociedade, mas antecedeu a nação. Foi implantado da metrópole, sob um modelo patrimonialista e centralizador. Por isso, sempre foi poderoso, autoritário, autolegitimado, estabelecendo com a sociedade uma relação de total subordinação. Nunca definiu limites claros entre o público e o privado, estabelecendo, como moeda de troca política, terras e cargos públicos.

Nesse mesmo sentido, Wilson Sales (2010) afirma

> Um Estado que surgiu sem que existisse uma sociedade civil autêntica e senhora dos seus destinos, governado por uma nobreza patrimonialista e voltada para extrair da terra recém-descoberta suas riquezas, menosprezando suas possibilidades de crescimento, fez surgir uma sociedade civil débil, dependente do seu tutor, em todas as suas necessidades, as quais não são atendidas e da qual se mantém distanciada.

Embora nosso conteúdo inicie em 1808, o ilustre professor da FGV Frederico Lustosa da Costa (2008) afirma que "havia na colônia uma ampla, complexa e ramificada administração... que não obedecia a critérios uniformes ... e um caos legislativo". Essa **administração colonial** abrangia

quatro níveis: "as instituições metropolitanas, a administração central, a administração regional e a administração local".

Quanto ao modelo de administração utilizado no Brasil Colônia, tínhamos o mesmo patrimonialismo que vigorou nos Estados-nações até a segunda metade do século XIX.

O marco para a construção do Estado nacional e da Administração Pública brasileira ocorreu em 1808, com a chegada da corte portuguesa ao Brasil, na cidade do Rio de Janeiro. "O fato é que a transferência da corte e, mais tarde, a elevação do Brasil a parte integrante do Reino Unido de Portugal constituíram as bases do Estado nacional, com todo o aparato necessário à afirmação da soberania e ao funcionamento do autogoverno" (Frederico Costa, 2008). A Coroa portuguesa veio acompanhada de milhares de pessoas (os dados divergem entre 5 e mais de 10 mil pessoas), e tanto o rei quanto seus nobres se instalaram em palacetes e casas de ricos comerciantes e fidalgos, desalojando-os.

O rei Dom João VI criou cargos e honrarias para compensar os súditos que fielmente o acompanharam. Conforme relata Frederico Costa (2008), importantes e necessários organismos e instituições foram criados nesse período, como "a Academia de Marinha, a de Artilharia e Fortificações, o Arquivo Militar, a Tipografia Régia, a Fábrica de Pólvora, o Jardim Botânico, a Biblioteca Nacional, a Academia de Belas-Artes, o Banco do Brasil e os estabelecimentos ferríferos de Ipanema".

O monarca Dom João retorna a Portugal em 1821, e quem assume o comando da nação é o príncipe Dom Pedro I, que, em 7 de setembro de 1822, proclama a Independência do Brasil. Em 1824 o Brasil ganha sua primeira Constituição com quatro poderes constituídos: o Legislativo, o Judiciário, o Executivo e o Moderador, este com poder final sobre os demais poderes.

Bresser-Pereira (2001) considera que, nesse período, "o Brasil era um Estado oligárquico dominado por uma elite de senhores de terra (burguesia rural) e de políticos patrimonialistas". Bresser cita Raymundo Faoro para dizer que "o poder político do Estado está concentrado em um estamento aristocrático-burocrático de juristas, letrados e militares que derivam seu poder e sua renda do próprio Estado". A **função primordial do Estado**,

segundo **Bresser**, "era garantir empregos para a classe média pobre ligada aos proprietários rurais".

Quem Detinha o PODER		
	Primeiro plano	– Burguesia Rural – Políticos Patrimonialistas
	Segundo plano	– Estamentos: Juristas e Militares

A **elite brasileira,** nessa época, também era formada por juristas, e estes, regra geral, eram magistrados com grande capacidade de processar conflitos entre os grupos dominantes, o que garantia a estabilidade do sistema imperial. Nesse período, segundo Bresser-Pereira (2001), "não havia democracia, as eleições eram uma farsa e a distância educacional e social entre as elites e a população era enorme". Os critérios de ocupação de cargos públicos eram pessoais e a preocupação com a eficiência da máquina estatal "era nula".

Atenção → Estamentos eram grupos da sociedade que detinham parcela de poder e *status* jurídico próprio. Ex.: juristas, militares, segmentos da classe política.

O critério para pertencer a esses estamentos não era econômico, mas social: possuir *status* e prestígio. No patrimonialismo vigente, os estamentos utilizavam sua parcela de poder para se apropriar e usufruir de vantagens do Estado: **eram também denominados burocratas patrimonialistas,** pois suas rendas provinham do Estado.

Na visão de Wanderley Santos (2006), as oligarquias dominavam a cena política, e a maior marca do Estado era um intervencionismo regulatório direcionado para o principal produto de exportação da época: o café.

Depois de sucessivas crises e revoltas, e da abdicação do trono em favor de Dom Pedro II, em 1889 o marechal Deodoro da Fonseca, através de golpe militar, declara proclamada a República no Brasil, que em 1891 ganha sua segunda Constituição, reduzindo os poderes para três, tal qual os atuais, e institui um Tribunal de Contas (o Tribunal de Contas da União).

No período compreendido entre a proclamação da República e a era Vargas (1889-1930), o Brasil **não teve** uma Administração Pública **organizada.** A ação estatal sofria forte influência do coronelismo, que atendia aos interesses da burguesia rural em detrimento dos interesses puros do Estado e da sociedade. Nesse período a população era predominantemente

rural, havia pouca demanda por serviços públicos, e as políticas sociais eram relegadas a um segundo plano e, em regra, assumidas por organizações religiosas (algumas santas casas de misericórdia surgiram nesse período).

Atenção → A Administração Pública existiu desde a época do Brasil Colônia, mas não era organizada.

A partir de 1894 há uma mudança representada pela "presença efetiva dos militares do Exército na aliança do poder". A proclamação da República trazia expectativas que não se verificaram, pois as estruturas de poder não mudaram e a economia continuou igual. Considerando esse cenário, Bresser Pereira (2001) afirma que "o regime continuava oligárquico, as eleições, fraudulentas; e o eleitorado subira apenas de um para dois por cento da população com a República".

Não obstante as palavras de Bresser,[1] **houve uma mudança significativa**: a Constituição de 1891 promoveu a descentralização política, e os governadores locais (assim como as oligarquias locais) aumentaram seu poder.

Segundo Cavalcanti e Carvalho (2017), o período 1889-1930 "é marcada pelo enfraquecimento do Estado brasileiro, sobretudo na esfera federal". Para esses autores, com a política dos governadores, prevalece a patronagem subnacional com liderança dos coronéis locais, em detrimento da profissionalização da burocracia pública.

Os governadores locais teriam importância fundamental nos rumos políticos do país até o advento da era Vargas: trata-se da política do "café com leite", em que a Presidência da República ora seria exercida por um paulista (produtor de café), ora por um mineiro (produtor de gado/leite). Os governadores passaram a ter mais poderes perante a União, no entanto, em muitos locais, a figura do "coronel" detinha mais poder que os próprios governadores (a transitoriedade/instabilidade dos governadores contribuía para esse fato).

Os **primeiros movimentos sociais**[2] a reclamar por reformas foram registrados na segunda década do século XX, com a concentração das populações nas regiões metropolitanas das grandes cidades como Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre.

1. Provavelmente Bresser-Pereira afirmara não haver mudanças em relação ao Estado patrimonial e aos estamentos, que também não mudaram.
2. Tratava-se de movimentos sociais tímidos, não relacionados a sindicatos ou a movimentos políticos.

Com o aumento da população urbana, a burguesia comercial se fortalece; algumas empresas se expandem e já não podem mais ser administradas diretamente pela família dos proprietários (necessitam de um modelo de administração profissional). Ainda nesse período teremos as primeiras indústrias nacionais básicas, com o surgimento de uma nova classe burguesa: a burguesia industrial.

Nesse período (década de 1920) havia **motivos que pressionavam os governos a realizar reformas na administração**, entre eles: o surgimento de organizações de grande porte; as demandas sociais emergentes; a necessidade de combater a corrupção e o nepotismo vigentes; e a necessidade de organizar a Administração Pública para alavancar o desenvolvimento da nação brasileira.

Por outro lado, a insatisfação crescia entre os militares quanto à condução político-administrativa do país. A quebra da política do "café com leite", com a eleição consecutiva de outro paulista (Julio Prestes para substituir Washington Luís), foi a gota d'água. Através de aliança militar, em 1930, houve a revolução vitoriosa, com Vargas assumindo o Governo. Os 15 anos seguintes, comandados por Vargas, foram transformadores para o Estado brasileiro.

	1821-1930	1930-...	Início?
Sociedade	Mercantil-Senhorial	Capitalista Industrial	Pós-Industrial
Estado (Política)	Oligárquico	Autoritário	Democrático (1985)
Estado (Administração)	Patrimonial	Burocrático	Gerencial (1995)

Formas Históricas de Estado e Sociedade no Brasil. Fonte: BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

5.2. A REFORMA BUROCRÁTICA E A CRIAÇÃO DO DASP

Na visão de Flavio Resende (2004), até 1930, o Estado brasileiro era um verdadeiro mercado de troca de votos por cargos públicos; uma combinação de clientelismo e patrimonialismo. Vigorava o patrimonialismo na Administração Pública brasileira, enquanto que, no mundo, desde a segunda metade do século XIX, já era utilizada a administração burocrática.

No Brasil, o modelo de administração burocrática emerge a partir dos anos 1930. Ela surge num quadro de aceleração da industrialização brasileira, em que **o Estado assume papel decisivo** intervindo pesadamente

no setor produtivo de bens e serviços. A partir da reforma empreendida no Governo Vargas por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes, a Administração Pública sofre um processo de racionalização que se traduziu no surgimento das primeiras carreiras burocráticas e na **tentativa** de adoção do concurso como forma de acesso ao serviço público. A implantação da Administração Pública burocrática é uma consequência clara da emergência de um capitalismo moderno no país.

A década de 1930 foi um período de grandes transformações. A revolução de Vargas trouxe para o poder novos grupos oligárquicos, com o consequente enfraquecimento da burguesia rural. No entanto, Lustosa da Costa (2008) vê um significado maior na revolução de 1930, para ele "significa, na verdade, a passagem do Brasil agrário para o Brasil industrial".

Atenção → Para Frederico Lustosa da Costa, a década de 1930 significa a passagem do Brasil agrário para o Brasil industrial.

O Governo Vargas chegou num momento de forte crise financeira do Estado brasileiro decorrente do "crack" da Bolsa de Nova York. Como o café era na época nosso principal produto de exportação, a crise dos EUA causou tanto a queda no volume das exportações, como a queda nos preços da saca do café. A **reação brasileira à crise de 1929**[3] foi **centralizar e fechar a economia** para poder desenvolver instituições e mercados.

Sem a exportação do café, o Governo brasileiro não tinha mais como comprar os produtos de outras nações – necessários para atender à demanda da sociedade –, não havia saldo na balança comercial para o pagamento desses produtos e isso iria influenciar diretamente a industrialização brasileira **via substituição de importações**.

3. **A crise de 1929.** A produção industrial e agrícola americana teve altas taxas de crescimento no início do século XX, **fazendo dos EUA o país mais rico do planeta** – o que provocou uma euforia capitalista que continuou alguns anos após a primeira guerra mundial, com muito capital especulativo sendo negociado na bolsa de Nova York. A partir da década de 20 várias nações europeias se recuperaram da 1a Guerra Mundial e reconstruíram suas indústrias, passando a importar menos/não importar produtos americanos. A queda nas exportações gerou aumento nos estoques e desconfiança nos investidores que correram para a bolsa tentando vender suas ações, **mas não havia quem as comprasse** – o preço das ações despencaram e muitas perderam completamente o valor. Centenas de pessoas empobreceram da noite para o dia, um grande número de empresas faliu e houve milhões de desempregados. **A crise se tornou mundial** pela queda no consumo americano e pela suspensão ou redução drástica das importações (que reduzia a produção e gerava desemprego em outras nações). **No Brasil**, ao mesmo tempo que provocou a crise do café (redução das importações), **incentivou o investimento na produção industrial**, ajudando a alavancar o processo de desenvolvimento nacional.

O campo político-econômico-social era protagonista de lutas interclasses. Segundo Fabio Gomes (2006), "a classe oligárquica batalhando para assegurar seu poder político e prestígio, ao mesmo tempo que seu poder econômico ia perdendo espaço para as novas formas de acumulação. Enquanto isso a burguesia industrial em ascensão fortalecia progressivamente seu poder econômico e ampliava o espaço político na estrutura social em transformação".

As camadas mais populares, os trabalhadores das fábricas, funcionários públicos e a grande massa camponesa tinham pouco poder para influenciar politicamente esse processo, e presenciavam a distância o processo de transição. Serviam de massa de manobra para os vários grupos de interesses que iam se estabelecendo na sociedade.

Para Bresser-Pereira (2001), Vargas era um "Estadista frio no uso do poder. Mas, apaixonado pela missão de mudar o país, Vargas lidera com extraordinária competência política e administrativa a transição". No início houve grande concentração de poderes nas mãos do Poder Executivo, com nomeação de interventores para os governos estaduais. Mesmo com a Constituição de 1934 restaurando direitos aos cidadãos, restabelecendo o Legislativo e devolvendo a autonomia aos Estados, os recursos e encargos ficaram concentrados na União.

As primeiras medidas adotadas por Vargas foram de cunho saneador das finanças públicas, e de racionalização administrativa. Fato decorrente, **seguiu-se uma significativa centralização no nível político, econômico e administrativo, emergindo um Estado autoritário**, que deu início ao processo de modernização da Administração Pública e de industrialização do país. Vê-se um novo Estado, que ultrapassa as funções tradicionais de regulação social e econômica, e que intervém fortemente na economia com vistas a promover o desenvolvimento econômico do país.

Atenção → Esse estado novo e forte fez surgir o que alguns autores denominaram "Estado administrativo".

Em 1937, Vargas deflagra um golpe de Estado **instituindo o chamado Estado Novo**, sendo o Dasp o órgão central encarregado de comandar as reformas. Fabio Gomes (2006) entende que o "Estado Novo não passou de uma ditadura que imprimiu mudanças institucionais importantes", com vistas a transformar o país numa economia capitalista moderna. Para Carolina Souza (2016), o golpe de novembro de 1937 foi "silencioso": desfecho de jogos políticos, confrontos e entendimentos ocorridos entre

1933 e 1937 – sendo a "ameaça comunista" um elemento importante para que Vargas decretasse o golpe, cujo sucesso foi facilitado pela pouca resistência dos grupos políticos de oposição a Vargas.

Com o objetivo de realizar a modernização administrativa, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público – Dasp, em 1936/38[4] – vinculado à presidência da república. Nos primórdios, a Administração Pública brasileira sofre a influência da teoria da administração **clássica** e **científica** (Taylor e Fayol), tendendo à racionalização, mediante a simplificação, padronização e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicação de métodos na definição de procedimentos. Registre-se que, neste período, foi instituída a função orçamentária como atividade formal e permanente vinculada ao planejamento.

Os **objetivos do DASP** podem ser assim resumidos: centralizar e reorganizar a administração pública mediante ampla reforma; definir política para a gestão de pessoal; e racionalizar métodos, procedimentos e processos administrativos em geral. **Num sentido mais amplo**, o objetivo era combater as práticas patrimonialistas de gestão.

Atenção → Os **objetivos principais** da criação do Dasp foram: modernizar a Administração Pública brasileira e suprimir o modelo patrimonialista de gestão.

Percebe-se que a ênfase maior da reforma promovida por Vargas **concentrou-se nos meios** e nas atividades de administração em geral. Houve pouca (ou nenhuma) preocupação com as atividades fins.

A atuação do Estado intervencionista ocorreu em **três frentes**: criação de órgãos e departamentos formuladores de políticas públicas capazes de promover a integração entre o Governo e a sociedade (conselhos, basicamente); mediante **expansão dos órgãos permanentes** (diversos ministérios, órgãos de regulação, fiscalização e controle), alcançando também as funções de planejamento e orçamento; **expansão das atividades empresariais** do Estado, que passou a executar diretamente atividades e serviços (empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações).

Para Bresser-Pereira (2001), é esse grupo de estatais criadas entre os anos 1930 e 1950 que constituirá o núcleo do desenvolvimento industrial

4. Criado em 1936 com o nome de Conselho Federal do Serviço Público Civil – transformado em 1938 no Departamento Administrativo do Serviço Público – Dasp.

por substituição de importações. Segundo Fabio Gomes (2006), "durante os primeiros anos do Estado Novo, o processo de industrialização ocorreu sem um planejamento estratégico, obedecia aos impulsos dos mercados e dirigia-se basicamente para a produção de bens de consumo não duráveis e semiduráveis".

Foram criadas mais de 50 agências estatais até o ano de 1945, englobando empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações. Segundo Wanderley Santos (2006), a expansão do Estado, no período 1930-1945 e 1951-1964, ocorreu mediante a criação de empresas com independência jurídica entre si, enquanto que na expansão ocorrida entre 1964-1974[5] houve a consolidação de grandes empresas em *holdings*, com proliferação de subsidiárias em diferentes setores.

Atenção → Aqui temos o início da administração indireta no Brasil, embora "o termo administração indireta" tenha surgido apenas em 1967 com o DL nº 200.

No que diz respeito à administração dos recursos humanos, o Dasp representou a tentativa de formação de uma burocracia brasileira nos moldes weberianos, baseada no princípio do mérito profissional. Entretanto, embora tenham sido valorizados instrumentos importantes à época, tais como o instituto do concurso público e do treinamento, **não se chegou a adotar de forma consistente uma política de recursos humanos** que respondesse às necessidades do Estado.

O patrimonialismo (contra o qual a Administração Pública burocrática se instalara), embora em processo de transformação, mantinha ainda sua própria força no quadro político brasileiro; no entanto, o modelo burocrático clássico possibilitou a implantação de uma Administração Pública profissional, capaz de elaborar políticas públicas e auxiliar nos projetos de desenvolvimento nacional, amparada no poder racional-legal, mediante a instituição de: carreiras, hierarquia, impessoalidade, regras formais e meritocracia.

Em 1939, por meio do Decreto-Lei nº 1.713, entra em vigor o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, estabelecendo o **concurso público para algumas classes de nível superior**; no entanto, o número de servidores contratados sem concurso foi bem maior do que os concursados, pois as Oligarquias continuavam indicando a maioria das pessoas para

5. Nesse ponto, concordamos com Luciano Martins, para quem essa expansão se estendeu até 1976.

ocupar cargos públicos. A lei dos funcionários públicos civis da União, contudo, somente foi aprovada em 1951 (Lei nº 1.711). Ainda no que se refere aos recursos humanos, o Dasp também fomentava o treinamento dos servidores para o exercício de suas funções.

A reforma administrativa do Estado Novo constitui-se no **primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo.** Foi uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro, que buscava introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito e a separação entre o público e o privado. Visava constituir uma Administração Pública mais racional e eficiente, que pudesse assumir seu papel na condução do processo de desenvolvimento, cujo modelo de crescimento, baseado na industrialização **via substituição de importações**, supunha um forte intervencionismo estatal e controle sobre as relações entre os grupos sociais ascendentes – a nova burguesia industrial e o operariado urbano (Marcelino, 1987).

O Coronelismo[6] patrimonialista **dava lugar ao Clientelismo** – um tipo de relação política, em que uma pessoa (o patrão) dá proteção à outra (o cliente) em troca de apoio, estabelecendo-se um laço de submissão pessoal que, por um lado, não depende de relações de parentesco e, por outro, não tem conotação jurídica – e ao **Fisiologismo**, que se traduz na busca de ganhos ou vantagens pessoais, em lugar de ter em vista o interesse público (Aurélio, 2003). O clientelismo oferece algum benefício (em regra pago pelos cofres públicos) como forma de obter apoio eleitoral para determinado partido/candidato.

O Dasp era um órgão singular e dotado de amplos poderes. Promoveu a unificação dos recursos humanos, mediante a universalização do sistema de mérito; e da área de materiais, por meio da padronização dos materiais permanentes e de consumo a ser utilizada por toda a administração. Registre-se que o primeiro passo do sistema de mérito na organização de pessoal do setor público surgiu com a Constituição Federal de 1934.

---

6. A figura do Coronel continuaria a existir: ele garantia seu apoio ao Governador, que confirmava o poder do Coronel perante seus rivais e lhe entregava o controle de dezenas de cargos públicos (além de outros benefícios). O Coronel distribuía esses cargos e benefícios a quem lhe conviesse, e quem os recebia, juntamente com suas famílias, **eram obrigados** a votar no candidato indicado pelo Coronel. O Coronelismo **foi enfraquecendo** na medida em que os políticos foram utilizando diretamente as práticas clientelistas; os grandes Coronéis Baianos e Gaúchos deixaram de existir, os empregos urbanos foram se multiplicando, e o Estado passou a promover políticas sociais nas áreas de saúde, educação etc.

Ainda nesse período, 1930-1945, foi ampliado o ensino público, criadas leis trabalhistas, instituído o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e o Serviço Social da Indústria, marcando a primeira **tentativa** de instaurar o Estado de Bem-Estar Social no Brasil. O fato de voltar-se para a questão social (ignorada até a década de 1930), contribuiu para que o Presidente Vargas consolidasse a república no Brasil.

Cabe ressaltar que a reforma administrativa realizada através do Dasp **trazia a ideia de modernização**, de aumento na produtividade e na eficiência. Destacam-se ainda os seguintes aspectos característicos da reforma do Dasp: o imediatismo da reforma; a perspectiva globalizante em oposição ao caráter gradual e seletivo; a ênfase no controle e não na orientação e acompanhamento; o centralismo (administrativo, econômico e político); a observância às normas gerais e inflexíveis (Granjeiro, 2006).

Bresser-Pereira (2001) afirma que o Estado patrimonial teve longa duração, mas o Estado burocrático já chegou tarde, e logo foi atropelado pela reforma gerencial.

5.3. TENTATIVAS DE MODERNIZAÇÃO, O DL Nº 200/1967 E O PND – PLANO NACIONAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO

Tendo em vista as inadequações do modelo burocrático, a administração implantada a partir de 1930 sofreu sucessivas **tentativas** de reforma. Não obstante, as experiências se caracterizaram, em alguns casos, pela ênfase na extinção e criação de órgãos, e, em outros, pela constituição de estruturas paralelas visando alterar a rigidez burocrática. Na própria área da reforma administrativa, esta última prática foi adotada, por exemplo, no Governo JK, com a criação de comissões especiais, como a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, objetivando a realização de estudos para simplificação dos processos administrativos e reformas ministeriais, e a Comissão de Simplificação Burocrática, que visava à elaboração de projetos direcionados para reformas globais e descentralização de serviços (Pdrae, 1995).

Quando Vargas foi deposto em outubro de 1945, a ausência do autoritarismo retirou o respaldo necessário ao avanço das reformas, fazendo com que o Dasp perdesse parte de suas atribuições, enquanto que as práticas clientelistas ganhavam força. **A reforma estava incompleta, e havia forças diversas atuando para que ela não se concretizasse:** de um lado, os que apoiavam as práticas patrimonialistas e clientelistas, e, de outro, os que alegavam ser o formalismo burocrático incompatível com as necessidades do país.

A pressão por reformas surgiu com o fim do Estado Novo (1945), acentuando-se a partir da década de 1950. Mesmo retornando ao Governo, pelo voto, em 1950-1954, Vargas agora tinha seus poderes limitados pela Constituição de 1946. Em 1952, no segundo Governo Vargas, elaborou-se um projeto de redistribuição dos órgãos da Administração Federal, apenas.

Em 1956 criou-se a Comissão de Simplificação Burocrática – Cosb –, com os seguintes **objetivos**: encontrar meios de descentralização dos serviços; definir formas de delegação de competência; fixar responsabilidade; e aprimorar a prestação de contas das autoridades. Ainda em 1956, criou-se a Comissão de Estudos Administrativos – Cepa –, que tinha por **finalidade** assessorar o Congresso Nacional em assuntos ligados à reforma administrativa.

Apesar das tentativas reformistas do Governo JK (1956-1961), verifica-se uma maior **centralização e rigidez na Administração direta**, ao mesmo tempo que foram criadas **estruturas paralelas na Administração indireta,** flexíveis e compatíveis com os objetivos do plano de metas.

O plano de metas de JK tinha dezenas de objetivos, e quatro setores-chave: **energia, transporte, indústria pesada e alimentação.** Esse plano, segundo Frederico Costa (2008),

> propugnava a industrialização acelerada, apoiada na associação entre capitais nacionais e estrangeiros, com ênfase na indústria de bens duráveis, dando prioridade à indústria automobilística e ao transporte rodoviário. Seu lema era a realização de "50 anos em cinco" e a meta-símbolo era a construção da nova capital do país, Brasília (Mendonça, 1990). Era uma fase de grande euforia e de afirmação nacionalista.

Para a implantação do plano de metas, Juscelino Kubitschek instituiu o Conselho de Desenvolvimento, ligado à presidência da república, que atuava através de "grupos de executivos". A opção por criar estruturas paralelas foi uma estratégia para evitar confrontos com a burocracia pública, que, por ser rígida e inflexível, era totalmente inadequada à realização do plano de metas.

Atenção → Embora existam várias iniciativas anteriores, e outras no período militar posterior, o "Estado desenvolvimentista" ou a "administração para o desenvolvimento" **têm como marca o Governo JK**.

A expansão da Administração indireta ganha força no final da década de 1950 e na de 1960, originando o **problema da dicotomia**: a Administração direta (burocrática, formal e defasada) e a Administração indireta (tecnocrática, moderna): a primeira mais rígida e a segunda mais flexível. Segundo Lima Junior (1998), "constituíram-se assim **ilhas de excelência** no setor público voltadas para a administração do desenvolvimento, enquanto se deteriorava o núcleo central da Administração".

Atenção → Os entraves existentes na Administração direta fizeram com que Juscelino Kubitschek e seus sucessores criassem estruturas paralelas e/ou novas entidades mais flexíveis na Administração indireta para a implementação de seus planos, surgindo assim a dicotomia entre as duas administrações.

Economicamente, o Brasil continuava a crescer e a se desenvolver. Em 1963 foram constituídos grupos encarregados de elaborar um projeto de reforma geral da Administração Pública Federal e de organização administrativa do Distrito Federal. Nesse ano, o Presidente João Goulart nomeou o deputado **Amaral Peixoto** como ministro extraordinário, para coordenar grupos de estudos, com a finalidade de apresentar um projeto de reforma administrativa: quatro projetos foram apresentados. Essa reforma visava à descentralização administrativa e à delegação de competência, no entanto, ela só viria a ocorrer com o Governo Militar, em 1967.

A comissão Amaral Peixoto "**reunia o que havia de melhor na inteligência nacional**, embora cada membro fosse portador de uma visão distinta sobre o tema", tendo em Helio Beltrão um forte defensor da descentralização (Gaetani, 2003).

Com os militares novamente no poder a partir de 1964, incrementou-se o centralismo político e ampliaram-se as ações intervencionistas do Estado, mediante a expansão da Administração indireta operada através do Decreto-Lei nº 200/1967. Esse Decreto-Lei 200 trouxe **profundas alterações** na organização e no funcionamento do Estado Administrativo, com vistas a tornar a Administração mais eficiente e eficaz.

O **texto do Decreto-Lei nº 200/1967 foi elaborado a partir dos estudos da Cosb, do Cepa, e, principalmente, dos estudos e projetos da comissão Amaral Peixoto**, que, além de apresentarem o diagnóstico completo da Administração Pública brasileira, indicaram **duas questões-chave a ser solucionadas**: a centralização excessiva da Administração nos

Órgãos de Cúpula/Presidência da República e a ausência de coordenação nas ações de governo.

Agrupamos as **principais alterações** promovidas pelo DL nº 200/1967 em quatro blocos:

- **Referente aos princípios:** institui-se os princípios do planejamento, descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle;
- **Referente à estrutura da Administração Pública:** expandiu as empresas públicas, as sociedades de economia mista, as fundações públicas e as autarquias (a Administração indireta como um todo); e reorganizou a Administração direta em 16 ministérios (Justiça, Fazenda, Planejamento, Educação e Cultura, Saúde, Interior, Relações Exteriores, Agricultura, Indústria e Comércio, Minas e Energia, Transportes, Trabalho e Previdência Social, Comunicação, Exército, Marinha e Aeronáutica);
- **Referente aos aspectos administrativos internos:** estabeleceu regras para a aquisição direta de bens e serviços, ou mediante contratação;
- **Referente aos recursos humanos:** fortaleceu e expandiu o sistema de mérito, e estabeleceu diretrizes para elaboração de plano de classificação de cargos.

Atenção → O fato mais marcante nas alterações promovidas pelo DL no 200/1967 foi a descentralização para a Administração indireta, juntamente com a delegação de autoridade.[7]

Frederico Lustosa da Costa (2008), ilustre doutor da FGV, nos relata a importância do Decreto-Lei nº 200/1967:

> Constitui-se numa espécie de lei orgânica da Administração Pública, fixando princípios, estabelecendo conceitos, balizando estruturas e determinando providências. O Decreto-Lei nº 200 se apoiava numa doutrina consistente e definia preceitos claros de organização e funcionamento da máquina administrativa. Em primeiro lugar, prescrevia que a Administração Pública deveria se guiar pelos princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle. Em segundo, estabelecia a distinção entre a Administração direta – os

7. A grande maioria de autores e bancas entende que **a principal medida foi à descentralização**, mas a **FCC** validou questão em 2011 considerando a **desconcentração** como a medida principal.

> Ministérios e demais órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República – e a indireta, constituída pelos órgãos descentralizados – autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Em terceiro, fixava a estrutura do Poder Executivo Federal, indicando os órgãos de assistência imediata do Presidente da República e distribuindo os Ministérios entre os setores político, econômico, social, militar e de planejamento, além de apontar os órgãos essenciais comuns aos diversos Ministérios. Em quarto, desenhava os sistemas de atividades auxiliares – pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria e serviços gerais. Em quinto, definia as bases do controle externo e interno. Em sexto, indicava diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos. E, finalmente, estatuía normas de aquisição e contratação de bens e serviços.

As **fundações** eram ligadas aos serviços sociais e científicos, enquanto as **empresas públicas e sociedades de economia mista** viabilizavam o grande projeto de industrialização, iniciado nos anos 1940, com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, e fortalecido nos anos 1950, com a criação do BNDES (52) e Petrobrás (53); e Telebrás (1972).

Segundo Luciano Martins (1997), "os governos militares perderam o controle da expansão do setor paraestatal semi-independente: 60% das empresas públicas, fundações, autarquias e empresas estatais existentes foram criadas entre 1966 e 1976". Essa expansão veio acompanhada de uma avalanche de nomeação (sem concurso) de "amigos dos militares" para ocupar os mais diversos cargos nessas empresas.

Atenção → A Reforma do DL nº 200/1967 é, também, chamada de Reforma **Desenvolvimentista**.

Politicamente, a Constituição de 1967 trouxe a reforma tributária, **concentrando os recursos na União** e deixando os Estados e Municípios com poucos recursos e dependentes de transferências voluntárias da União.

O planejamento ganha força nos governos militares, e a Secretaria de Planejamento – Seplan passa a ser a agência central, responsável também pelo sistema de contabilidade e auditoria interna. A Seplan tinha unidades de atuação junto aos Ministérios, autarquias e fundações públicas, e um departamento específico para o controle das estatais.

Atenção → No período militar, a Seplan passa a ser a agência central; a Semor a agência para reformas; e o Dasp limita-se a atuar na área de RH.

No regime militar percebe-se uma **dupla característica**: uma forte centralização política de poder e de recursos no nível federal, e uma descentralização no nível administrativo, através da Administração indireta (descentralização funcional). A Administração indireta era mais ágil e podia contratar diretamente quadros de pessoal sob o regime da CLT.

Com a Administração **indireta** ganhando força e flexibilidade, inclusive com a possibilidade de contratar diretamente seus quadros mediante a aplicação da CLT, aliada à perda de controle pelas agências centrais da Administração direta, formou-se na Administração indireta um quadro burocrático paralelo e bem qualificado denominado pelos autores de "tecnoburocracia".

Atenção → A elite burocrática, bem treinada e bem paga, encontrava-se agora na Administração indireta.

A reforma do DL nº 200/1967, no entanto, apresentou **duas consequências inesperadas**: a possibilidade de contratar sem concursos trouxe à tona as antigas práticas patrimonialistas-clientelistas; e a falta de preocupação com a Administração direta, deixando de realizar concursos e de desenvolver carreiras específicas. Na verdade, o núcleo estratégico foi enfraquecido em face da estratégia do regime militar.

Atenção → Consequências inesperadas da reforma de 1967: o retorno de práticas clientelistas e o enfraquecimento da Administração direta, e preferência pela administração indireta na qual podia nomear livremente seus parentes e amigos.

Assim como a reforma do Dasp, **a reforma do DL 200/1967 também não chegou a ser consolidada**, haja vista a crise política do regime militar e a crise econômica mundial iniciada em 1973 e agravada em 1979. Mesmo não se consolidando, as duas reformas foram realizadas e mudaram significativamente a Administração Pública no Brasil.

Atenção → O termo "não foram consolidadas" significa que não foram implementadas completamente; que algumas práticas pretendidas não se concretizaram: a de 1930, principalmente, porque as normas legais deixavam brechas contrárias à burocracia racional-legal; a de 1967, em face da crise econômica.

Certamente, um motivo forte da não consolidação das reformas foi a ausência de planejamento. Frederico Costa afirma que as reformas da Administração Pública brasileira **não foram precedidas de planejamento.** Ao tratar da reforma gerencial, Fernando Abrucio (2007) também destaca a falta de planejamento das reformas: "ao não emergirem em ambientes democráticos que exigem planejamento, negociação e debate entre diversos segmentos da elite política e social ...".

A Semor, criada no final da década 1960, como subsecretaria, e transformada em Secretaria na década 1970, passou a atuar ativamente quando o assunto era reforma administrativa, sendo auxiliada pelo Dasp. O diagnóstico organizacional evidenciava **falta de integração** entre planejamento, modernização e recursos humanos. A **ausência** de políticas de recursos humanos gerava sérias disfunções na Administração Pública Federal como: escapismo; multiplicação de órgãos e entidades; marginalização do funcionalismo; descontinuidade administrativa; e enfraquecimento do Dasp, que perdia poder e *status*.

Enquanto a Semor ganhava força e assumia o papel principal na condução das reformas, o Dasp ia perdendo força e ficando num segundo plano. Na década de 1970, a Semor atuou tanto na linha de estudos relativos à modernização da Administração e do Estado, e no desenvolvimento dos Recursos Humanos, quanto na revisão e reorganização da estrutura organizacional, sendo também responsável pela elaboração do Programa Nacional de Desburocratização.

Em 1969 assume o Governo Médici, de caráter centralizador e desenvolvimentista. Utilizando recursos emprestados[8], via Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID –, realizou grandes obras e foi responsável pelo "milagre econômico", **maior período de crescimento da história brasileira**, com taxas superiores a 10% ao ano. Entre suas principais obras destacam-se a Transamazônica, a Cuiabá–Santarém e a ponte Rio–Niterói. No entanto, houve aumento da pobreza, da inflação e da dívida externa.

8. Segundo Ronaldo Nascimento (2006), foi o maior empréstimo concedido pelo BID a um país.

Em 1979, Helio Beltrão assume o recém-criado Ministério Extraordinário de Desburocratização, com a proposta de mudar a Administração Pública, de forma a **direcioná-la para o atendimento das demandas do cidadão**, ou, no dizer de Beltrão, "retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado".

Atenção → É a primeira vez que um plano/programa **oficial** de governo procura direcionar as ações administrativas para o atendimento aos cidadãos.

O Programa Nacional de Desburocratização, elaborado pela Semor e instituído pelo ministro Hélio Beltrão, através do Decreto no 83.740/1979, **visava** ao aumento na eficiência e à economia de recursos, por meio da melhoria dos processos administrativos; além, é claro, de atender às demandas do cidadão e conter a expansão da Administração indireta. **Atuou, primeiro**, na simplificação de procedimentos e na eliminação de informações desnecessárias. No início dos anos 1980, o PrND direcionou suas ações para a desestatização, através de privatizações. Pretendia transferir para a iniciativa privada as atividades e serviços não essenciais. O Governo atuaria no **fomento e apoio**, e manteria as atividades de controle.

Programa Nacional de Desburocratização – 1979

Primeiro Momento	→	Simplificação de procedimentos
Segundo Momento	→	Desestatização/Privatizações

O Decreto nº 83.740: criou dezenas de medidas simplificadoras das relações do cidadão com a máquina administrativa (eliminação de atestados de vida, de pobreza, de residência, de idoneidade moral, de exigência de reconhecimento de firma ou autenticação de documentos), e instituiu importantes inovações, como o Estatuto da Microempresa e os Juizados de Pequenas Causas (mais tarde transformados em Juizados Especiais) (Lorigados; Lima; Sanchez, 2003)

O Programa Nacional de Desburocratização, segundo Granjeiro (2006), perseguia os seguintes **objetivos:**

a) contribuir para melhoria do atendimento aos usuários do serviço público;

b) reduzir a interferência do Governo na atividade do cidadão e do empresário, e abreviar a solução dos casos em que é

> mesmo necessário, mediante a descentralização das decisões, a simplificação do trabalho administrativo e a eliminação de formalidades e exigências cujo custo social e econômico esteja sujeito ao risco;
>
> c) agilizar a execução de programas federais para assegurar o cumprimento dos objetivos prioritários do Governo;
>
> d) substituir, quando possível, o controle prévio pelo acompanhamento da execução e pela fiscalização dirigida, identificando-se e corrigindo-se eventuais desvios, fraudes e abusos;
>
> e) potencializar a execução da Reforma Administrativa prevista no Decreto-Lei nº 200;
>
> f) fortalecer o sistema de livre empresa, favorecendo as pequena e média empresas, e a consolidação da grande empresa privada nacional, para que ela possa receber encargos e atribuições sob a responsabilidade de empresas estatais;
>
> g) frear o excessivo crescimento da Administração indireta, através de contratos com empresas privadas capacitadas e convênios com órgãos estaduais e municipais;
>
> h) conter a criação indiscriminada de empresas públicas, favorecendo e recomendando transferência para o setor privado, desde que respeitada a orientação do Governo.

Atenção → O principal objetivo do PrND era conter a excessiva expansão da Administração indireta.

O Pdrae[9] relata o período compreendido entre a reforma de 1967 e o início dos anos 1980:

> A reforma operada em 1967 pelo Decreto-Lei nº 200 constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Mediante o referido decreto-lei, realizou-se a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de obter-se maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, o descongestionamento das chefias executivas

9. Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995: conteúdo ora transcrito, ora reescrito – os destaques e negritos são nossos (quatro parágrafos).

> superiores (desconcentração, descentralização), a tentativa de reunir competência e informação no processo decisório, a sistematização, a coordenação e o controle. O paradigma gerencial da época, compatível com o monopólio estatal na área produtiva de bens e serviços, orientou a expansão da Administração indireta, numa tentativa de "flexibilizar a Administração" com o objetivo de atribuir maior operacionalidade às atividades econômicas do Estado.

Atenção → Os escritos de Bresser-Pereira apontam o DL nº 200/1967 como o **primeiro momento** da administração gerencial no Brasil.

Entretanto, as reformas operadas pelo Decreto-Lei nº 200/1967 não desencadearam mudanças no âmbito da administração burocrática central, permitindo a coexistência de núcleos de eficiência e competência na Administração indireta e formas arcaicas e ineficientes no plano da Administração direta ou central. O núcleo burocrático foi, na verdade, enfraquecido indevidamente, através de uma estratégia oportunista do regime militar, que não desenvolveu carreiras de administradores públicos de alto nível, preferindo, ao contrário, contratar os escalões superiores da Administração, por intermédio das empresas estatais.

Em meados dos anos 1970, uma nova iniciativa modernizadora da Administração Pública teve início, com a criação da Semor – Secretaria da Modernização. Reuniu-se em torno dela um grupo de jovens administradores públicos, muitos deles com formação em nível de pós-graduação no exterior, que buscaram implantar novas técnicas de gestão, e particularmente de administração de recursos humanos, na Administração Pública Federal.

No início dos anos 1980, registrou-se uma nova tentativa de reformar a burocracia e orientá-la na direção da Administração Pública gerencial, com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização – PrND –, cujos objetivos eram a revitalização e agilização das organizações do Estado, a descentralização da autoridade, a melhoria e simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência. As ações do PrND voltaram-se inicialmente para o combate à burocratização dos procedimentos. Posteriormente, foram dirigidas para o desenvolvimento do Programa Nacional de Desestatização, num esforço para conter os excessos da expansão da administração descentralizada, estimulada pelo Decreto-Lei nº 200/1967.

Em que pese os pontos positivos do regime militar, o Relatório Final da CPI da Previdência (Senado, 2017, p. 182) aponta que, **no regime militar, os Governos retiraram dos Cofres da Previdência trilhões de reais** (valores atualizados para 2017), utilizados na construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), na Fábrica Nacional de Motores, na Companhia Nacional de Álcalis, na Companhia Vale do Rio Doce, na construção de Brasília, da Ponte Rio-Niterói, da Rodovia Transamazônica, entre outros.

Outro **aspecto negativo** do regime militar foi o crescimento exponencial da administração indireta: muitas empresas foram criadas menos pela necessidade pública e mais para que os militares pudessem indicar, sem concurso, parentes e amigos para ocupar os principais cargos.

5.4. NOVA REPÚBLICA, TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E RETROCESSO ADMINISTRATIVO

A ditadura cedeu lugar à democracia, com José Sarney assumindo a Presidência da República (1985) em face da morte de Tancredo Neves. O Governo Sarney **tentou** conter os gastos públicos mediante a racionalização das estruturas administrativas e de recursos humanos. Com o retorno da democracia houve descentralização política, com a retomada de poder pelos governadores estaduais, e maior autonomia foi concedida aos Estados e Municípios.

Passado o regime militar e vigente o regime democrático, "as iniciativas no campo da Administração Pública continuaram mesclando iniciativas burocráticas com medidas de cunho gerencial" (Fernando Peregrino, 2009).

Um novo **projeto** de reforma administrativa foi aprovado em 1985, através do Decreto nº 91.309/85. **O projeto estava voltado para ações**: de Cidadania, guiado por critérios de universalidade e acesso irrestrito; de Democratização, mediante redução dos mecanismos de controle e do formalismo; de Descentralização e desconcentração; de Valorização do servidor e melhorias no serviço público; e de Melhoria nos padrões de desempenho e na utilização de recursos. No entanto, mais uma vez as reformas **não foram implementadas,** por causa dos problemas de ordem econômico-financeira, aliados à falta de apoio político.

Em 1986, **Sarney extinguiu o Dasp e criou a Sedap – Secretaria de Administração Pública da Presidência da República –**, através do Decreto no 93.211/1986, com a responsabilidade de reformar e modernizar a Administração Federal. Suas áreas de ação eram a **desburocratização** e

a **preocupação com o cidadão.** A Sedap reformulou o plano de reforma para atuar em **três linhas**: estabelecer nova política de RH; racionalizar a estrutura administrativa; e conter os gastos públicos. No entanto, os problemas políticos relacionados à ingovernabilidade e os econômico-financeiros relacionados aos riscos inflacionários, aliados à crise fiscal, **frustraram a reforma** e inviabilizaram as melhorias pretendidas. A ação da Sedap foi direcionada a fortalecer a Administração direta e institucionalizar a função do planejamento administrativo.

Atenção 1 → Estamos falando de **tentativas** – não houve implementação dessas reformas pretendidas.

Atenção 2 → A **proposta** de reforma do Governo Sarney não era global, mas incremental.

Mesmo diante de um clima favorável às reformas, novamente os problemas de cunho econômico-financeiro e político inviabilizaram a implantação dos principais itens da reforma, **no entanto, o DL nº 200/1967 foi alterado pelo Decreto-Lei nº 2.299/1986**, que incluiu as fundações na Administração indireta, ocasionando perda relativa de autonomia e flexibilidade, pois essas entidades passavam a ser regidas por normas de Direito Público. **Registre-se também** a criação da Escola Nacional de Administração Pública – Enap –, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN –, e da carreira de Especialista em Políticas Públicas.

O retrocesso administrativo

O Governo Sarney, diante de uma democracia incipiente e frágil, promoveu uma distribuição de cargos públicos entre os partidos políticos da coalizão, como forma de garantir sustentação política, aumentar a governabilidade e minimizar os conflitos na transição da ditadura para a democracia.

Com a retomada da democratização, em 1985, diversos segmentos sociais passaram a pressionar por participação política e por direitos negados no período ditatorial, gerando uma incompatibilidade entre o modelo centralizador e autoritário vigente e as novas demandas sociais – o que demandou novo Texto Constitucional em 1988.

A crise do Estado já existia, mas a sociedade brasileira não tinha noção, pois ainda vivia uma espécie de "euforia democrática"[10]. Além

10. Penso que não havia como reconhecer a crise nesse momento: acabava-se de sair da ditadura buscando encontrar na democracia a solução para os problemas e uma nação melhor para todos

disso, o próprio Governo Sarney tentara ignorar a existência da crise. Em vez de promover a reforma, lançou o Plano Cruzado, que foi um fracasso, gerando um forte descontrole na política econômica (também provocado pela grave crise fiscal), e que levou o país a uma hiperinflação em 1990.

Atenção → A primeira resposta do Governo em relação à crise foi ignorá-la.

As crises do petróleo de 1973/1979[11] resultaram no aumento dos preços do petróleo na década 1980, o que provocou uma crise econômica mundial, **com maior impacto nas nações em desenvolvimento que utilizavam financiamento externo para se desenvolver** (que era o caso do Brasil). A reação brasileira foi lenta – pois somente ocorreu na década de 1990 – , o que levou o país à chamada "década perdida": a década de 1980.

A Constituição de 1988 ampliou os direitos e garantias individuais e sociais, mas **em termos de reforma administrativa o que se viu foi um retrocesso**, um engessamento e encarecimento do aparelho estatal. As **duas principais causas de entraves administrativos foram**: estender as regras rígidas da Administração direta para a Administração indireta (o que reduziu a flexibilidade operacional da Administração indireta); e a perda de autonomia do Poder Executivo para organizar a Administração Pública e para a criação, transformação e extinção de cargos. Além dessas, houve aumento dos gastos relativos ao custeio da máquina administrativa e ao aumento da ineficiência dos serviços públicos.

Se por um lado a Constituição de 1988 limitou a discricionariedade administrativa exagerada que existia no período autoritário-militar, por outro, engessou a atuação do Executivo, além de conceder aos órgãos de controle (Tribunais de Contas) prerrogativas capazes de cercear a ação

– como então admitir que o sonho poderia ser ruim, ou pior que a realidade antiga, à qual não queríamos retornar?

11. **A crise de 1973** foi provocada pela suspensão das exportações de petróleo pela OPEP aos países que apoiaram Israel no conflito com o Egito e a Síria (EUA, Europa e Japão). O fato provocou aumento no preço do barril de petróleo de US$ 3 para US$ 12. **A crise de 1979** foi provocada pela **revolução Iraniana** que substituiu a monarquia pela República Islâmica, com redução drástica da produção de petróleo em face da devastação dos campos petrolíferos – e sendo o Irã um dos maiores produtores/exportadores de petróleo, a lei da oferta e da demanda fez com que o preço do barril aumentasse novamente, agora de US$ 12 para US$ 26-40. **A consequência direta foi à retração na economia**. Houve desaceleração do crescimento mundial em face do encarecimento dos custos de produção, da queda no consumo, e, aumento do desemprego. Países com baixa produção de petróleo e/ou financiamentos externos foram os mais prejudicados. **No caso do Brasil**, o aumento da dívida externa e a inflação foram fatos marcantes.

administrativa (possibilidade de sustar unilateralmente atos, e, em situações específicas, até mesmo contratos). Ressalte-se, ainda, que **o fenômeno da judicialização** impôs mais interferência do Poder Judiciário – mediante decisões judiciais – na atuação político-administrativa. **Esse conjunto de fatores enfraqueceu a capacidade do Poder Executivo na execução das políticas públicas e demais atividades de rotina administrativa** como: reorganização da estrutura administrativa, licitação/contratação, terceirização, admissão de pessoal etc.

As mudanças constitucionais de 1988 **relacionadas à administração e aos servidores públicos** foram:

- necessidade de autorização do Poder Legislativo quanto à criação, transformação e extinção de órgãos/entidades, e criação de cargos, empregos e funções públicas;
- extensão às entidades da Administração indireta de procedimentos e mecanismos de controle aplicáveis à Administração direta, ocasionando perda de flexibilidade;
- descentralização para Estados e Municípios de parcela de recursos tributários e da responsabilidade pela execução de serviços públicos (repartição de competências);
- estabelecimento de isonomia salarial entre os três poderes (atualmente revogada);
- instituição do direito à associação sindical para os servidores públicos civis;
- criação do regime jurídico único para a União, Estados e Municípios;
- instituição de plano de carreira para servidores da Administração direta e indireta (autarquias e fundações);
- garantia de estabilidade para os servidores concursados após dois anos de efetivo exercício (atualmente é após três anos);
- aposentadorias com salários integrais[12], independentemente do tempo de contribuição (atualmente existe tempo de contribuição, idade mínima e a aposentadoria não é integral);
- estabilidade para cerca de 400 mil empregados celetistas da Administração indireta (autarquias e fundações);

12. Com a reforma da previdência (2019) isso mudou, e apenas os Militares (com ajuda de Bolsonaro) conservaram esse direito, até mesmo ampliando benefícios – embora o sistema previdenciário **militar federal seja o mais deficitário** de todos.

- ampliação das competências dos órgãos de controle (interno e externo).

Certamente a maioria dessas alterações resultou de uma visão equivocada da Administração (pela coalizão que assumiu o poder), aliada aos diversos atores que incluíram no Texto Constitucional seus interesses particulares como se fossem os interesses gerais do Estado.

Atenção → Com as regras da CF/1988, a Administração Pública se tornou mais burocrática, mais hierárquica, mais rígida, mais centralizada e mais cara.

Com a Constituição de 1988 **ocorreu o inverso** do ocorrido com o DL nº 200/1967: aqui a centralização foi administrativa e a descentralização foi política.

DL no 200/1967	CF/1988
Centralização **Política**	Centralização **Administrativa**
Descentralização **Administrativa**	Descentralização **Política**

Segundo Bresser-Pereira (2001), um **grande mérito**, porém, teve a Constituição de 1988: "exigiu concurso público para entrada no serviço público, assim reduzindo substancialmente o empreguismo que tradicionalmente caracterizou o Estado patrimonialista". Frederico Costa (2008) também aponta **fatores positivos**: "foram institucionalizados mecanismos de democracia direta, favorecendo um maior controle social da gestão estatal, incentivou-se a descentralização político-administrativa e resgatou-se a importância da função de planejamento".

No entanto, **com relação à transparência não há elogios**: "o modelo burocrático que a CF/1988 privilegia, a pretexto de garantir a impessoalidade, **dificulta a transparência administrativa**, inibindo-se o controle social" (Pdrae, 1995). Nesse mesmo sentido, Abrucio (2007) destaca que a CF/1988 produziu medidas políticas modernas, como o fortalecimento do Ministério Público, mas **sua implementação esbarrou no forte aparato burocrático**.

Atenção → Os mecanismos de controle da CF/1988 favorecem o controle social, mas o modelo burocrático expresso pela CF/1988 dificulta a transparência administrativa.

Em análise crítica quanto às alterações promovidas pela CF/1988, Luciano Martins (1997) indica **dois pontos contraditórios**:

> de um lado, a Constituição restringe a expansão do Estado; limita a autonomia concedida pelo Decreto-Lei nº 200 para alguns de seus órgãos; restringe as modificações erráticas do Executivo, elimina as diferenças entre duas esferas do aparelho estatal e introduz normas rígidas para o ingresso no serviço público. De outro lado, a mesma Constituição tornou inócua a maioria dessas disposições, e aumentou consideravelmente os direitos e privilégios da burocracia, sem criar deveres em contrapartida ou identificar fontes para financiar essas despesas adicionais.

O texto do Pdrae[13] aborda o "retrocesso de 1988". As ações rumo a uma Administração Pública gerencial são, entretanto, **paralisadas** na transição democrática de 1985 que, embora representasse uma grande vitória democrática, teve como um de seus custos mais surpreendentes o **loteamento dos cargos públicos** da Administração indireta e das delegacias dos Ministérios nos Estados para os políticos dos partidos vitoriosos. Um novo populismo patrimonialista surgia no país. De outra parte, a alta burocracia passava a ser acusada, principalmente pelas forças conservadoras, de ser a culpada da crise do Estado, na medida em que favorecera seu crescimento excessivo.

A conjunção desses dois fatores leva, na Constituição de 1988, a um **retrocesso burocrático sem precedentes.** Sem que houvesse maior debate público, o Congresso Constituinte promoveu um surpreendente **engessamento do aparelho estatal**, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado. A nova Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados-membros e dos municípios, e retirou da Administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e às autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a Administração direta. Este retrocesso burocrático foi em parte uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos. Foi também consequência de uma atitude defensiva da alta burocracia que, sentindo-se injustamente acusada, decidiu defender-se de forma irracional.

13. Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995: conteúdo ora transcrito, ora reescrito. Os complementos, destaques e negritos são nossos (cinco parágrafos).

Atenção → Temos aqui as duas **causas** principais do retrocesso de 1988: reação contra o clientelismo e atitude defensiva da burocracia.

O retrocesso burocrático **não pode** ser atribuído a um suposto fracasso da descentralização e da flexibilização da Administração Pública que o Decreto-Lei nº 200/1967 teria promovido. Embora alguns abusos tenham sido cometidos em seu nome, seja em termos de excessiva autonomia para as empresas estatais, seja em termos do uso patrimonialista das autarquias e fundações (onde não havia a exigência de processo seletivo público para a admissão de pessoal), não é correto afirmar que tais distorções possam ser imputadas como causas do mesmo. Por outro lado, a transição democrática foi acompanhada por uma ampla campanha contra a estatização, que levou os constituintes a aumentar os controles burocráticos sobre as empresas estatais e a estabelecer normas rígidas para a criação de novas empresas públicas e de subsidiárias das já existentes.

Atenção → Aqui há uma **contradição**[14] entre o texto do Pdrae/Bresser-Pereira (que não concorda com o fracasso do DL nº 200/1967) e os escritos do professor Frederico Costa (2008), que assim se expressa: "a reforma administrativa embutida no Decreto-Lei nº 200 ficou pela metade e fracassou".

Do retrocesso burocrático geraram-se dois resultados: **de um lado**, o abandono do caminho rumo a uma Administração Pública gerencial e à reafirmação dos ideais da Administração Pública burocrática clássica; **de outro**, dada a ingerência patrimonialista no processo, a instituição de uma série de privilégios, que não se coadunam com a própria Administração Pública burocrática. Como exemplo, temos a estabilidade rígida para todos os servidores civis, diretamente relacionada à generalização do regime estatutário na Administração direta e nas fundações e autarquias, a aposentadoria com proventos integrais[15] sem correlação com o tempo de serviço ou com a contribuição do servidor.

Todos **estes fatos contribuíram para o desprestígio da Administração Pública brasileira**, não obstante o fato de que os administradores públicos brasileiros são majoritariamente competentes, honestos e dotados de

14. Neste caso – como em outros semelhantes –, a questão de concurso deverá especificar o autor de referência, e o aluno deverá ter conhecimento sobre o posicionamento de cada autor.

15. Com a reforma da previdência (2019), isso mudou e apenas os Militares têm esse direito – embora o **sistema previdenciário militar federal seja o mais deficitário de todos**.

espírito público. Estas qualidades, que eles demonstraram desde os anos 1930, quando a Administração Pública profissional foi implantada no Brasil, **foram um fator decisivo** para o papel estratégico que o Estado desempenhou no desenvolvimento econômico brasileiro. A implantação da indústria de base nos anos 1940 e 1950; o ajuste nos anos 1960; o desenvolvimento da infraestrutura e a instalação da indústria de bens de capital nos anos 1970; de novo o ajuste e a reforma financeira nos anos 1980; e a liberalização comercial, nos anos 1990, **não teriam sido possíveis se não fosse a competência e o espírito público da burocracia brasileira.**

Bresser-Pereira (2001) **sintetiza o retrocesso burocrático** como

> uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático. Foi, além disso, uma consequência de uma atitude defensiva da alta burocracia, que, sentindo-se acuada, injustamente acusada, defendeu-se de forma irracional. O resultado foi o desprestígio da Administração Pública brasileira, não obstante o fato de que esta seja majoritariamente formada por profissionais competentes, honestos e dotados de espírito público.

Atenção → É unânime entre os autores a ideia de que o projeto de desenvolvimento nacional somente foi implementado graças ao empenho e à competência da burocracia brasileira.

A crise brasileira somente foi percebida **pelo Governo** a partir de 1987, após o fracasso do Plano Cruzado, e **pela sociedade**, após a hiperinflação de 1990. As medidas concretas somente seriam tomadas na década de 1990.

5.5. GOVERNO COLLOR DE MELLO

Fernando Collor de Mello assumiu a Presidência em 1990, e deu passos decisivos em direção à reforma, no entanto, de maneira equivocada, ao adotar a política neoliberal e desmantelar a Administração Pública Federal.

No Governo de Fernando Collor (primeiro Governo eleito pelo voto em 30 anos) **houve a ruptura do modelo de Estado desenvolvimentista e interventor** (tido como empecilho à modernização da economia e do próprio Estado), o qual foi substituído pelo modelo neoliberal de Estado mínimo.

As prioridades de Collor foram: o ajuste econômico, a desestatização, a desregulamentação e a abertura comercial. Collor pretendia controlar o déficit público, as contas do Governo, atrair investimentos externos

e retirar o Estado da economia. O **foco da reforma**, no entanto, era a privatização de empresas estatais.

Adepto do liberalismo e das ideias do "**Consenso de Washington**", Collor acreditava que a Administração Federal tinha crescido demais, e mesmo sem ter uma proposta formal **promoveu equivocada e desastrada reforma** administrativa, com redução drástica das despesas públicas, extinção de órgãos e Ministérios e demissão de aproximadamente 112 mil funcionários públicos. Consequentemente, a capacidade de governar foi fortemente abalada. Segundo Fernando Abrucio (2007), Collor realizou cortes abruptos de pessoal e construiu uma campanha difamatória e desagregadora do serviço público.

Hoje é fácil constatar que os conceitos utilizados por Collor, de "Estado mínimo" e de "marajás no serviço público", estavam equivocados. Àquele é incapaz de atender as necessidades dos cidadãos e guiar o futuro da nação; e este é insignificante no universo dos servidores públicos.

Atenção → Collor não tinha um plano formal para as reformas[16], e mais: as reformas não foram precedidas de estudos e debates.

Frederico Lustosa da Costa (2008) descreve as ações de Collor

> Para cumprir seus propósitos reformadores criou uma nova moeda, congelou a poupança popular, taxou haveres financeiros e redesenhou a máquina de governo. Em menos de 24 horas, editou 23 medidas provisórias, sete decretos e 72 atos de nomeação, aos quais se seguiram inúmeras portarias ministeriais e instruções normativas autárquicas. Com o objetivo de reduzir a intervenção do Estado na vida social, criou uma série de restrições e regulamentos temporários para que, aos poucos, os cidadãos perdessem a memória inflacionária e pudessem usufruir mais os benefícios decorrentes do exercício das novas liberdades ... não obstante os equívocos políticos, conceituais e operacionais e a desastrada estratégia que adotou, a reforma gerencial começou no Governo Collor, quando se tentou introduzir, ainda que de forma intuitiva e vacilante, os princípios da *new public management*.

Atenção → O texto do Pdrae diz que Collor "**deu passos rumo à reforma**" e Frederico Lustosa diz que a reforma "**começou**" no Governo

16. Penso que Collor não tinha expectativa de se eleger presidente, e quando se viu eleito definiu uma reforma administrativa às pressas, completamente destituída de racionalidade.

Collor. No entanto, a marca oficial da reforma gerencial é o Pdrae de 1995.

Para Luciano Martins (1997), o Governo Collor foi especialmente destrutivo, pela desorganização imposta às estruturas do Governo Federal, abrindo caminho para a corrupção de alto nível, desmoralizando ainda mais a burocracia pública, através de ataques verbais indiscriminados e pela demissão arbitrária e inócua de servidores. Na visão de Marcelo Torres (2004), a "rápida passagem de Collor pela Presidência" provocou uma "desagregação e um estrago cultural e psicológico" sem precedentes na Administração Pública, que "sentiu profundamente os golpes" demandados pelo Governo Collor, com os servidores federais descendo aos mais baixos degraus de autoestima e valorização social, haja vista "serem alvos preferenciais em uma campanha política altamente destrutiva e desagregadora". Acrescente-se que as medidas foram equivocadas, e culminaram por paralisar quase todos os programas sociais existentes, exceto o SUS.

Atenção → Os autores são unânimes em destacar o lado "equivocado e desastrado" da reforma promovida pelo Governo Collor.

Envolvido numa onda de corrupção, o Governo Collor foi deposto, deixando como herança, do **ponto de vista econômico**, a hiperinflação, e do **ponto de vista administrativo**, uma reforma inacabada e uma administração desorganizada e desprestigiada.

Contudo, **o processo de abertura da economia iniciado por Collor iria, num futuro próximo, se mostrar benéfico para a nação brasileira**, tanto no que se refere à captação de recursos internacionais quanto no que se refere ao aumento da competitividade da indústria e dos produtos nacionais. Ressalte-se, ainda, que no Governo Collor houve o primeiro contrato de gestão firmado com o Hospital Sarah Kubitschek, em Brasília, e a descentralização dos serviços de saúde através do SUS.

Atenção → O primeiro contrato de gestão surgiu no Governo Collor, e não em 1995, com o Pdrae, e nem em 1998, com a lei das organizações sociais (Lei nº 9.637).

Com a saída de Collor, assume o Governo Itamar Franco, que não procurou realizar nenhuma reforma. Adotou uma postura conservadora, e

tratou de **recompor os salários do funcionalismo** deteriorados pelo Governo anterior, dando continuidade apenas ao programa de desestatização.

Em seu governo foram desenvolvidos estudos acerca da Organização e estrutura do Poder Executivo e da administração federal, que não resultaram em ação concreta.

5.6. GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

As distorções provocadas pela nova Constituição logo se fizeram sentir. No Governo Collor, entretanto, a resposta a elas foi equivocada e apenas agravou os problemas existentes, na medida em que o governo se preocupava em destruir ao invés de construir. O Governo Itamar Franco buscou essencialmente recompor os salários dos servidores, que haviam sido violentamente reduzidos no Governo anterior. O discurso de reforma administrativa assume uma nova dimensão a partir de 1994, quando a campanha presidencial introduz a perspectiva da mudança organizacional e cultural da Administração Pública, no sentido de uma administração gerencial.

Em 1995 começa a era Fernando Henrique Cardoso, e com ela o firme propósito de que o Estado deveria **coordenar, regular e fiscalizar** a economia, e, finalmente, começa a reforma da administração rumo ao modelo gerencial. Em uma época de globalização da economia, o desafio de FHC era redefinir a atuação do Estado e da Administração Pública, com vistas à integração competitiva do país na economia mundial. Era necessária a modernização para adequar Estado e Administração à nova ordem econômica. Por outro lado, o processo de democratização se estabilizava, e as pressões pelo atendimento das demandas sociais, num momento de extrema escassez de recursos, exigiam um Estado gerencial forte e atuante. Era preciso alterar a estrutura político-institucional para tornar a Administração sensível a essas demandas e flexível à articulação de parcerias e iniciativas com a sociedade civil, com os governos estaduais e municipais e com organismos internacionais.

Desenha-se um cenário em que **o setor público e o setor privado devem caminhar juntos** na busca de soluções para o atendimento das demandas sociais e para a melhoria na prestação dos serviços públicos. O Estado continuará a manter um núcleo central forte, através de uma burocracia altamente profissionalizada, e transferirá outras ações para as organizações não governamentais, e ainda implementará um programa de privatizações. O controle social e as entidades não governamentais

necessariamente fazem parte desse processo. Pela magnitude das reformas que se faziam necessárias, **não era pretendida uma transformação imediata, mas lenta e progressiva**, no rumo do desenvolvimento e da estabilidade.

Francisco Gaetani (2003) afirma que FHC não considerava necessárias grandes reformas na Administração Pública, preferindo apenas ajustes para dar mais liberdade de atuação ao mercado: itens pontuais deveriam ser atacados, como o fim do monopólio público.

Para levar adiante a reforma, foi criado, em 1995, o Ministério da Administração e Reforma do Estado – Mare –, e nomeado o ministro Bresser-Pereira para conduzir essas reformas. **Haja vista as forças contrárias à reforma** proposta por Bresser-Pereira, o apoio do então Presidente Fernando Henrique Cardoso constituiu-se em **condição *'sine qua non'* para a sua aprovação.**

5.7. PLANO DIRETOR DE REFORMA DO APARELHO DO ESTADO – PDRAE (1995)

Segundo Bresser-Pereira (2001), a "grande crise" enfrentada pela nação brasileira começara nos anos 1980, "era uma crise do Estado, mas uma crise cíclica", decorrente das distorções que o Estado sofrera nas últimas cinco décadas. A solução "não era substituir o Estado pelo mercado, mas reformar e reconstruir o Estado" a fim de que pudesse se tornar um "agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional".

Para Fernando Peregrino (2009), "do ponto de vista administrativo, sua implantação encontrou um Estado profundamente centralizado, burocrático e formalista, contendo restrições constitucionais à descentralização e aos mecanismos gerenciais"; do ponto de vista político, segundo Fernando Abrucio (2007), nossas experiências eram de reformas autoritárias – tínhamos pouca experiência em conduzir reformas num regime democrático.

Como ministro do Mare, Bresser-Pereira elabora o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado a partir da análise das reformas ocorridas em outros países, como a Inglaterra e Estados Unidos, e das ideias contidas no livro *Reinventando o governo*.

Atenção → Mesmo tendo essa inspiração, a reforma brasileira não era neoliberal: não visava um Estado mínimo, mas um Estado forte; tinha um aspecto mais republicano que liberal e um olhar no social, mantendo no Estado os serviços e atividades importantes ao bem-comum da população.

Após uma primeira reação negativa, logo a reforma passou a contar com o apoio dos políticos e dos intelectuais. Ela foi aprovada e teve como marco a Emenda Constitucional no 19, promulgada em abril de 1998 (embora algumas ações tenham sido iniciadas ainda no ano de 1995).

A seguir, ora reescrevemos, ora reproduzimos o conteúdo do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – Pdrae – (1995), no qual consta o diagnóstico dos problemas econômico-administrativos do país, bem como um novo formato para o Estado brasileiro. Os destaques e complementos são nossos.

5.7.1. A crise do Estado

É em meio a um intenso debate sobre a redefinição do papel do Estado que surge o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – Pdrae.

No que se refere aos **países em geral**: a maciça interferência do Estado no mercado acarretou-lhe distorções crescentes, o Estado passou a conviver com artificialismos que se tornaram insustentáveis na década de 1990. Essas distorções deram origem à crise econômica, e tornou-se inadiável equacionar a questão da reforma ou da reconstrução do Estado, que já não conseguia atender com eficiência à sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social.

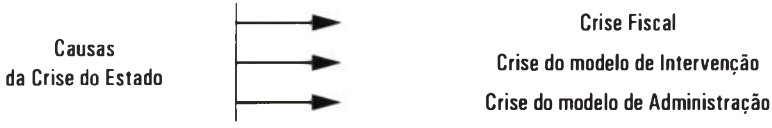
A crise do Estado teve início nos anos 1970, mas somente nos anos 1980 se tornou evidente, haja vista o descontrole fiscal em face do qual houve redução nas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e elevados índices de inflação. A causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios na América Latina e no Leste Europeu **era a crise do Estado/Administração**, que não soube processar de forma adequada a sobrecarga de demandas a ele dirigidas.

A crise do Estado/Administração definiu-se então: como uma **crise fiscal**, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; como o **esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado**, a qual se reveste de várias formas: o Estado do Bem-estar Social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no Terceiro Mundo e o estatismo nos países comunistas; e como a **superação da forma de administrar o Estado**, isto é, a superação da Administração Pública burocrática.

O mesmo Estado – que intervira na economia para alavancar seu desenvolvimento – agora deve se concentrar na regulação e controle, mantendo apenas as atividades essenciais, e deixando para o terceiro

setor e o mercado as demais atividades: **o Estado afasta-se da função de executor/promotor e agente ativo do processo de desenvolvimento econômico e social – para atuar no fomento, regulação, fiscalização e controle.**

No Brasil. A crise estava presente desde os anos 1970, mas se tornou clara a partir da segunda metade dos anos 1980. **As causas foram**: a crise fiscal do Estado; o esgotamento da estratégia de intervenção no mercado via substituição de importações; e a superação da administração burocrática, que, centralizada, tornou-se inflexível, cara e ineficiente.



No Brasil, o crescimento exagerado do Estado-Administração, aliado à rigidez burocrática e à ausência de controle por resultados, fez com que órgãos, entidades e empresas públicas se tornassem ineficientes – tanto as que atuavam na atividade econômica, quanto as que atuavam na área social.

Uma **primeira reação**, no início dos anos 1980, foi ignorar a crise. A **segunda resposta** neoliberal de Estado mínimo também foi inadequada. A primeira subestimou o desequilíbrio fiscal e a segunda foi mera utopia. **A resposta viria em meados dos anos 1990, com a ideia de reforma e reconstrução do Estado**, a fim de resgatar sua autonomia financeira e a capacidade de implementar políticas públicas.

Assim, **tornou-se inadiável:** o ajustamento fiscal duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; a reforma da Previdência Social; a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e a reforma do aparelho do Estado, **com vistas a aumentar sua governança**, ou seja, sua capacidade de implementar, de forma eficiente, políticas públicas.

A **reforma do aparelho do Estado teve como foco** tornar a Administração Pública mais eficiente, orientada para resultados e mais voltada para o cidadão.

A reforma do Estado, portanto, envolve vários aspectos: **ajuste fiscal**, necessário para devolver ao Estado a capacidade de definir e implementar políticas públicas; **liberalização comercial**, em que o Estado abandona

a estratégia protecionista de substituição de importações; **privatizações**, que decorrem da gravidade da crise fiscal e da limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais; **publicização**, em que se transfere ao setor público não estatal a produção dos serviços competitivos ou não exclusivos de Estado, em forma de parceria entre Estado e sociedade, para seu financiamento e controle; e, na **administração**, implantação do modelo gerencial.

Reduz-se o papel do Estado como produtor ou prestador direto de serviços, para direcioná-lo ao papel de regulador, controlador e fiscalizador. Busca-se fortalecer as funções de regulação e de coordenação no nível federal, aliado à descentralização das funções executivas para os níveis estadual e municipal. Procura-se **reforçar a governança**, através da transição da Administração Pública burocrática (rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno) para a Administração Pública gerencial (flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão). **O problema brasileiro é de governança e não de governabilidade.** Seu problema não está na legitimidade, mas na sua incapacidade de implementar políticas públicas que atendam às demandas sociais.

Frederico Lustosa da Costa (2008) interpreta a reforma preconizada no Plano Diretor, a partir de cinco **diretrizes** principais:

- institucionalização, considera que a reforma só pode ser concretizada com a alteração da base legal, a partir da reforma da própria Constituição;
- racionalização, que busca aumentar a eficiência, por meio de cortes de gastos, sem perda de "produção", fazendo a mesma quantidade de bens ou serviços (ou até mesmo mais), com o mesmo volume de recursos;
- flexibilização, que pretende oferecer maior autonomia aos gestores públicos na administração dos recursos humanos, materiais e financeiros colocados à sua disposição, estabelecendo o controle e cobrança a *posteriori* dos resultados;
- publicização, que constitui uma variedade de flexibilização, baseada na transferência para organizações públicas não estatais de atividades não exclusivas do Estado (*devolution*), sobretudo nas áreas de Saúde, Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente;
- desestatização, que compreende a privatização, a terceirização e a desregulamentação.

Nesse período de crise econômica no mercado, e de crise fiscal no Estado, a maioria dos governos não tinha mais como financiar seus déficits públicos. Ganhou destaque a afirmação de que "os Estados encontravam-se com menos recursos e com menos poder".

Em 2001, Pereira e Mota afirmariam haver uma razão maior para reformar o Estado: era a necessidade de "proteger o patrimônio público ou a coisa pública contra as ameaças de privatização, contra as atividades dos *rent-seeking*".

Os *rent-seeking* **são uma espécie de "parasitismo político"** em que determinados grupos se unem para obter ganhos para si, em detrimento da sociedade (essas vantagens são denominadas "extramercado", porque não têm origem no trabalho ou no capital). Entre as formas de "privatização da coisa pública" incluem-se a sonegação fiscal, a corrupção, a ação de *lobbying* e de blocos parlamentares.

5.7.2. Diagnóstico

Como resultado do retrocesso burocrático de 1988 houve um **encarecimento significativo do custeio da máquina administrativa** no que se refere a gastos com pessoal, bens e serviços, e um enorme **aumento da ineficiência dos serviços públicos.** Mesmo com a diminuição do número de servidores civis ativos do Poder Executivo da União (1.444.000 em 1988 e 1.197.000 ao final de 1994), a relação dos gastos com o PIB aumentou de 2,89 para 3,17%, sendo mais acentuado esse aumento nos Estados e Municípios, que passaram a receber uma parcela maior da arrecadação tributária.

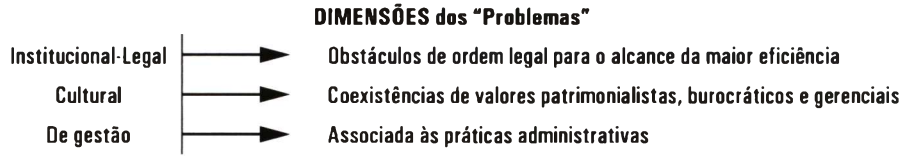
Atenção → O aumento dos gastos com pessoal nos Estados e Municípios foi maior do que na União.

O aumento dos gastos foi menor na Administração Federal porque a necessidade de ajuste fiscal, somada à redução relativa de sua participação na receita tributária, levou à **suspensão de quase todos os concursos públicos**, com diminuição do número de servidores ativos, visto que os funcionários que se aposentavam não eram substituídos. Dada essa redução do número de funcionários, **não se pode falar em excesso de quadros na União.** O que existia eram áreas que concentravam um número desnecessário de funcionários, e outras que apresentavam déficit, como no caso das atividades-fim nos setores de Saúde e Educação. Em nível federal ocorreu uma **mudança no perfil** dos servidores: um crescente número de

inativos comparado com o total de ativos. Em 1992, a composição da força de trabalho no setor público era de 49% nos Estados; 26% nos Municípios; e 25% na União. Este perfil demonstra uma clara **concentração no nível estadual**, que se revela incoerente com o princípio da municipalização da execução de serviços, conforme dispõe o Texto Constitucional.

O diagnóstico concentrou a atenção, **de um lado**, nas condições do mercado de trabalho e na política de recursos humanos, e, **de outro**, na distinção de três dimensões dos problemas: a **dimensão institucional-legal**, relacionada aos obstáculos de ordem legal para o alcance de uma maior eficiência do aparelho do Estado; a **dimensão cultural**, definida pela coexistência de valores patrimonialistas e, principalmente, burocráticos com os novos valores gerenciais e modernos na Administração Pública brasileira; e a **dimensão gerencial**, associada às práticas administrativas. As três dimensões encontram-se inter-relacionadas.

Mesmo antes das reformas constitucionais, foi possível **iniciar** a mudança da cultura administrativa e reformar a dimensão-gestão do Estado, enquanto se providenciava a mudança do sistema legal.



5.7.2.1. Dimensão institucional-legal

As reformas anteriormente realizadas na Administração Pública brasileira (fusão, extinção e criação de órgãos) revelaram uma grande instabilidade do organograma governamental, e **não evitaram a manutenção de estruturas obsoletas, pesadas e hierarquizadas, pouco dinâmicas e excessivamente caras**, sobretudo devido à tendência à centralização e à superposição de órgãos e de funções.

Visando maior racionalização no uso de recursos, a Constituição de 1988 **assegurou como princípio administrativo a descentralização** da execução dos serviços sociais e de infraestrutura, bem como dos recursos orçamentários para os estados e municípios. Entretanto, os avanços no sentido de conceder mais autonomia na execução de serviços e de favorecer as unidades subnacionais caminhou lentamente – menos por falta de definição legal do problema, e mais pela crença arraigada na cultura política brasileira de que cabe à União promover diretamente o desenvolvimento

social do país. Esta crença está em contradição com a profunda tradição municipalista brasileira oriunda do período colonial, e, aos poucos, vai sendo abandonada, à medida que os municípios mais bem dotados de recursos financeiros vêm assumindo crescentes responsabilidades na área social.

Atenção → O Brasil tem tradição municipalista desde o período colonial.

O **modelo burocrático tradicional**, a pretexto de garantir a impessoalidade, **dificulta a transparência administrativa, inibindo o controle social**. Destaca-se a deficiência de sistemas de informação, e a inexistência de indicadores de desempenho claros para os diversos órgãos da Administração direta e indireta.

Recursos Humanos

A legislação brasileira refletia a **ausência de uma política de recursos humanos** coerente com as necessidades do aparelho do Estado. É, em princípio, o aspecto da Administração Pública **mais vulnerável** aos efeitos da crise fiscal e da política de ajuste.

A legislação que regulava as relações de trabalho no setor público era inadequada, notadamente pelo seu caráter protecionista e inibidor do espírito empreendedor. São exemplos a aplicação indiscriminada do instituto da estabilidade e os critérios rígidos de seleção e contratação de pessoal, que impedem o recrutamento direto no mercado.

Os concursos públicos eram realizados sem **nenhuma regularidade e avaliação de necessidade** de quadros. Admitia-se um contingente excessivo de candidatos a um só tempo, seguido de longos períodos sem seleção, o que inviabilizava a criação de verdadeiras carreiras.

Além disso, **a extensão do regime estatutário para todos os servidores civis encareceu enormemente os custos da máquina administrativa** e levou muitos funcionários a não valorizarem seu cargo. Como os incentivos positivos são limitados – dada a dificuldade de estabelecer gratificações por desempenho, aliada ao fato de que a amplitude das carreiras foi violentamente reduzida –, os administradores públicos ficaram destituídos de instrumentos para motivar seus funcionários, a não ser as gratificações por ocupação de cargos em comissão. Do ponto de vista dos quadros técnicos, gerenciais e operacionais, observa-se que a administração de recursos humanos **carecia da existência de um sistema de incentivos** para o profissional, sendo patente **a ausência de uma política orgânica**

de formação, capacitação permanente e de remuneração condizente com a valorização do exercício da função pública.

O perfil da distribuição de servidores em carreiras apresentava **sérias distorções**. Do total de funcionários civis estatutários, cerca de 47% foram agrupados **fora de carreiras** específicas, sem definição de atribuições, e alocados no Plano de Cargos e Carreiras – PCC. Ressalta-se, ainda, uma **concentração de pessoal nos níveis operacionais**, enquanto que o quadro técnico de inteligência do Estado encontrava-se bastante reduzido.

A administração burocrática brasileira, regida pelo princípio do mérito profissional, **não chegou a se consolidar, no conjunto, como uma burocracia profissional nos moldes weberianos**. Formaram-se grupos de reconhecida competência (Diplomacia, Magistério, Militares, Procuradores, Polícia Federal, Receita Federal, Finanças, Controle e Orçamento, e Gestores), bem como em áreas da Administração indireta, mas os concursos jamais foram rotinizados e o valor de sua remuneração real variou intensamente. Além disso, os instrumentos de seleção, avaliação, promoção e treinamento que deram suporte a esse modelo encontravam-se superados.

Gastos com ativos e inativos

A participação dos gastos com pessoal na receita da União apresentou uma tendência histórica crescente. Observou-se a evolução proporcionalmente maior dos gastos com inativos do que com ativos, fruto do crescimento do número de aposentados (não acompanhado da contratação de novos servidores) e do pagamento de proventos **superiores ao valor do último salário do funcionário** (quando em atividade). O incremento na década de 1990 em relação aos valores observados nos anos 1980 foi, em grande parte, devido à Constituição de 1988.

Em 1995, cerca de 36% dos gastos com pessoal eram destinados ao pagamento de inativos (se considerar despesas com férias, 13º salário, diárias, indenização de transporte e despesas de exercícios anteriores, esse percentual sobe para 45%) – o que, **do ponto de vista fiscal, era insustentável**: a União teria de incorrer em déficits crescentes, ou comprimir ainda mais os gastos com salários dos servidores em atividade e as despesas com consumo e investimento para arcar com o pagamento de aposentadorias.

Assim, a reforma do sistema previdenciário do servidor público era fundamental e imprescindível para o equacionamento da crise fiscal e a

própria reforma do Estado. Além disso, do ponto de vista social, o **sistema previdenciário era injusto e desequilibrado**, visto que aposentava o servidor quando ele ainda possuía plena capacidade para trabalhar, e pagava uma aposentadoria ao funcionário público muito acima da recebida no setor privado, sem guardar correspondência com sua contribuição. Além de ser injusto, parte de seu financiamento recaía sobre o Tesouro, dado o fato de que só recentemente os servidores e os entes públicos passaram a contribuir para o regime de Previdência Social dos servidores públicos.

Desequilíbrios nas remunerações

A característica fundamental do sistema remuneratório da União é o **desequilíbrio.** Um **sistema burocrático de remuneração é um sistema em que todos os vencimentos estão organizados em uma tabela única**, constituída de 30 a 40 entradas. As carreiras se organizam nessa estrutura de remuneração universal. Uma carreira de nível superior terá maior extensão e ocupará a faixa superior da tabela; uma carreira operacional situar-se-á na parte inferior da tabela. No Brasil não havia nada parecido com um sistema universal e padronizado de remuneração de servidores. O Plano de Cargos e Carreiras – PCC – que poderia preencher esse papel, era na verdade apenas a **situação da qual todos queriam sair** para integrarem carreiras específicas que, graças a seu sistema de gratificações especiais, acabavam sendo razoavelmente remuneradas. No geral, o que **existia era um sistema de remunerações extremamente distorcido**, em que algumas carreiras, especialmente as jurídicas e, em segundo plano, as econômicas, eram bem remuneradas, em função de gratificações que premiavam o desempenho, enquanto que os demais cargos, especialmente os de nível superior do PCC, eram mal pagos.

Atenção → Quando comparadas as **remunerações do setor público *versus* setor privado** tinha-se a seguinte situação: eram muito bem remuneradas as funções operacionais que exigiam baixa qualificação; mas, para as carreiras de nível superior, era o mercado quem pagava os melhores salários.

5.7.2.2. Dimensão cultural e Dimensão-Gestão

Os problemas enfrentados tinham forte ligação com a cultura burocrática existente no país, intensamente preocupada em evitar as

práticas clientelistas ou patrimonialistas. Esta cultura burocrática não reconhecia que o patrimonialismo, embora presente como prática, já não constituía mais valor no Brasil. Não reconhecia que os políticos, em uma democracia, são cada vez mais controlados por seus eleitores. Por isso, mantinha uma desconfiança fundamental nos políticos e nos administradores públicos, aos quais não se delegava autoridade para decidir com autonomia os problemas relacionados com os recursos humanos, materiais e financeiros. Explica-se daí a rigidez da estabilidade e dos concursos, o formalismo do sistema de licitações e o detalhismo do orçamento. **Esses obstáculos a uma Administração Pública eficiente** só poderão ser superados quando, em conjunto com a mudança institucional-legal, ocorrer uma mudança cultural no sentido da Administração Pública gerencial.

Os entraves da dimensão institucional-legal e da dimensão cultural a uma Administração Pública moderna, gerencial, eficiente, e voltada para o atendimento do cidadão, complementam-se com a dimensão-gestão. Na verdade, é nesta última que a Administração Pública demonstra sua energia, pois sua eficiência e efetividade dependerão da capacidade de gestão nela existente.

Atenção → É na dimensão da gestão que a Administração Pública demonstra sua eficiência, eficácia e efetividade.

Esta dimensão diz respeito a um elemento central da técnica administrativa de como fazer, com que métodos, de que modo, e sob orientação de quais valores. **A boa gestão é aquela que** define objetivos com clareza, recruta os melhores candidatos através de concursos e processos seletivos públicos, treina permanentemente os funcionários, desenvolve sistemas de motivação não apenas de caráter material, mas também de caráter psicossocial, dá autonomia aos executores e, ao final, cobra os resultados. **Nada disso existia na Administração Pública Federal** em 1995.

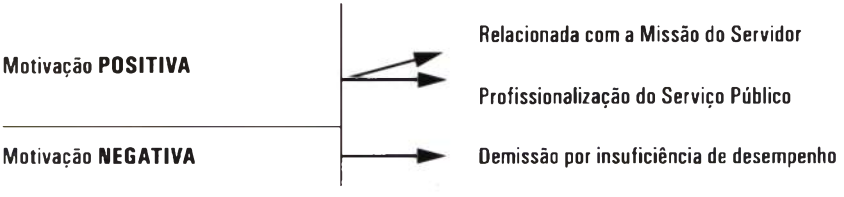
O modelo burocrático de Administração implantado no país se somava aos defeitos relacionados com o controle rígido dos processos, **a falta** de treinamento e de estrutura de carreiras. Os instrumentos de supervisão e acompanhamento **eram pouco criativos e insuficientes** para caminhar passo a passo com a mudança tecnológica e atender à necessidade de repensar e propor novos objetivos e métodos de forma ágil, em menor tempo, e a um custo mais baixo. Além disso, o sistema

carecia **de mecanismos autorreguladores** e **era refratário às inovações**. Sua capacidade de resposta aos novos e constantes estímulos **era limitada, arcaica e ineficiente.**

O mecanismo de motivação **na burocracia era a promoção por mérito** em carreiras formalmente estabelecidas (teoria). Através desse mecanismo, em que os cursos, a avaliação de desempenho e os exames são essenciais, o administrador ascende lentamente na sua profissão. **No Brasil** a amplitude das carreiras era baixa, o sistema, de premiação, a motivação dos funcionários públicos ocorria mediante a ocupação de cargos em comissão e a promoção era por tempo de serviço.

Era essencial repensar o sistema de motivação dos servidores públicos brasileiros! Não há dúvida que a **motivação positiva fundamental** é aquela relacionada com o sentido de missão do servidor, diretamente voltada para o interesse público. A **segunda motivação** é a da profissionalização do serviço público, através de concursos e processos seletivos públicos e de um sistema de promoções na carreira, em função do mérito, acompanhadas por remuneração correspondentemente maior. Finalmente, **era essencial contar-se com uma motivação negativa**, possibilitada através da demissão por insuficiência de desempenho, com a finalidade de levar o funcionário comum a valorizar o seu emprego.

MOTIVAÇÕES DO SERVIDOR PÚBLICO



Para a concretização das reformas **era necessário mais** do que um mero rearranjo de estruturas administrativas. **Era preciso descentralizar e redesenhar as estruturas**, dotando-as de inteligência e flexibilidade, e desenvolver modelos gerenciais para o setor público capazes de gerar resultados. A modernização do aparelho do Estado exigia a criação de mecanismos que viabilizassem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública. Através do controle social crescente seria possível garantir serviços de qualidade.

DIAGNÓSTICO – Principais Constatações	
GERAL	
Encarecimento do custeio da máquina administrativa	Aumento da ineficiência dos serviços públicos
DIMENSÃO INSTITUCIONAL-LEGAL	
Estruturas obsoletas, hierarquizadas, pouco dinâmicas e caras	Centralização e superposição de órgãos e de funções
Deficiência dos sistemas de informação	Inexistência de indicadores de desempenho claros
Instabilidade do organograma governamental	Tradição municipalista brasileira
Recursos Humanos	
Ausência de uma política de recursos humanos coerente	Legislação de RH inadequada, protecionista e inibidora do espírito empreendedor
Concursos públicos realizados sem regularidade	Ausência de motivação negativa, como a demissão por insuficiência de desempenho
Ausência de uma política orgânica de RH	Carência de um sistema de incentivos
Falta de treinamento e de estrutura de carreiras	Baixa amplitude das poucas carreiras existentes
Concentração de pessoal nos níveis operacionais	Desequilíbrios do sistema remuneratório da União
Funções operacionais mais bem remuneradas do que as da iniciativa privada	Carreiras de nível superior mais mal remuneradas do que as da iniciativa privada
Aposentadorias com salários superiores aos da ativa	Insustentabilidade do sistema de previdência
Crescente número de inativos comparado com o total de ativos	Sistema previdenciário injusto e desequilibrado
DIMENSÃO CULTURAL e DIMENSÃO-GESTÃO	
Cultura burocrática forte existente no país	Resistência às inovações
Desconfiança exagerada nos políticos e administradores	Carência de mecanismos autorreguladores
Capacidade de resposta da administração limitada	Instrumentos de supervisão e acompanhamento pouco criativos e insuficientes
Gestores com pouca autonomia	Ausência de flexibilidade administrativa

Quadro-resumo dos principais aspectos diagnosticados no Plano Diretor de Reforma, 1995.

5.7.3. O aparelho do Estado e as formas de propriedade

O Estado é a organização burocrática que possui o poder de legislar e tributar sobre a população de um determinado território; o **Estado é**

a única estrutura organizacional que possui o "poder extroverso", ou seja, o poder de constituir unilateralmente obrigações para terceiros, com extravasamento dos seus próprios limites.

O aparelho do Estado ou **Administração Pública,** *lato sensu*, compreende: um núcleo estratégico ou governo, constituído pela cúpula dos três poderes; um corpo de funcionários; e uma força militar e policial. No aparelho do Estado (Administração Pública) é possível distinguir **quatro setores**:

- **Núcleo Estratégico.** Corresponde ao Governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. **É o setor onde as decisões estratégicas são tomadas.** Corresponde aos poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas.

O modelo de gestão sugerido para o Núcleo Estratégico foi o burocrático (predominante) e o gerencial. O princípio de orientação era a efetividade, e o tipo de propriedade a ser utilizada deveria ser a pública estatal.

Seus **objetivos** eram: **aumentar a efetividade do núcleo estratégico**, de forma que os objetivos democraticamente acordados fossem adequada e efetivamente alcançados; **modernizar a administração burocrática**, que no núcleo estratégico ainda se justificava pela sua segurança e efetividade, através de uma política de profissionalização do serviço público, ou seja, de uma política de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada permanente, de uma efetiva administração salarial, ao mesmo tempo que se introduzia no sistema burocrático uma cultura gerencial baseada na avaliação de desempenho; e **dotar o núcleo estratégico de capacidade gerencial** para definir e supervisionar os contratos de gestão com as agências autônomas, responsáveis pelas atividades exclusivas de Estado, e com as organizações sociais, responsáveis pelos serviços não exclusivos do Estado realizados em parceria com a sociedade.

- **Atividades Exclusivas.** Corresponde ao setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. **São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado** – o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar.

Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a Previdência Social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes etc.

O modelo de gestão sugerido para as Atividades Exclusivas foi o gerencial. O princípio de orientação era a eficiência, e o tipo de propriedade indicada foi a pública estatal.

Seus **objetivos** eram: **transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas**, administradas segundo um contrato de gestão. O dirigente escolhido pelo ministro, segundo critérios rigorosamente profissionais, mas não necessariamente de dentro do Estado, teria ampla liberdade para administrar os recursos humanos, materiais e financeiros colocados à sua disposição, desde que atingisse os objetivos qualitativos e quantitativos previamente acordados; **substituir a Administração Pública burocrática pela Administração Pública gerencial,** baseada no controle *a posteriori* dos resultados e na competição administrada; e **fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular** tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social das mesmas.

- **Serviços Não Exclusivos.** Corresponde ao setor onde **o Estado atua simultaneamente com outras organizações** públicas não estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado.

O Estado ainda **está presente porque** os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, **ou porque** possuem "economias externas" relevantes, na medida em que produzem ganhos que não podem ser apropriados através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o restante da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

O modelo de gestão sugerido para os serviços não exclusivos foi o gerencial. O princípio de orientação era a eficiência, e o tipo de propriedade a ser utilizada era a pública não estatal. A **propriedade pública não estatal**, constituída pelas organizações sem fins lucrativos, não corresponde à propriedade de nenhum indivíduo ou grupo, e está orientada diretamente para o atendimento do interesse público. **Não é propriedade estatal**, porque aí não se exerce o poder de Estado. **Não é propriedade privada**, porque se trata de um tipo de serviço por definição subsidiado. A propriedade pública

não estatal torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos Conselhos de Administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo que favorece a parceria entre sociedade e Estado.

Seus **objetivos** eram: **transferir para o setor público não estatal estes serviços,** através de um programa de "publicização", transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de Direito Privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do Poder Legislativo para celebrar contrato de gestão com o Poder Executivo e assim ter direito à dotação orçamentária; **lograr maior autonomia e uma consequente maior responsabilidade** para os dirigentes desses serviços; **lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços** por parte da sociedade, através dos seus Conselhos de Administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação de desempenho da organização social, viabilizando o controle social; **lograr maior parceria** entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento, via compra de serviços e doações; **aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços,** atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor.

- **Produção de Bens e Serviços Para o Mercado.** Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizada pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infraestrutura. Estão no Estado **seja porque** faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, **seja porque** são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário, no caso de privatização, a regulamentação rígida.

O modelo de gestão sugerido para a produção para o mercado foi o gerencial. O princípio de orientação era a eficiência, e o tipo de propriedade a ser utilizada era a privada. **A propriedade privada era a regra**: a propriedade estatal só se justificaria quando não existissem capitais privados disponíveis.

Seus **objetivos** eram: **dar continuidade ao processo de privatização,** através do Conselho de Desestatização; **reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação** dos monopólios naturais que fossem privatizados; e **implantar contratos de gestão** às empresas que não pudessem ser privatizadas.

Atenção → Os contratos de gestão fazem parte dos serviços não exclusivos, no entanto, também se constituem objetivo da produção de bens e serviços para o mercado.

SETORES DO ESTADO	FORMAS DE PROPRIEDADE			FORMAS DE ADMINISTRAÇÃO		PRINCÍPIO
	Estatal	Pública não estatal	Privada	Burocrática	Gerencial	Efetividade eficiência
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	○			○		Efetividade
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	○				○	Eficiência
SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisas e Museus	Publicização →	○			○	Eficiência
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais	Privatização →		○		○	Eficiência

Setores do Estado: Formas de propriedade, Formas de administração e Princípios.

5.7.4. Objetivos globais do Pdrae

Foram definidos **quatro objetivos globais** para a reforma do aparelho do Estado:

- **Aumentar a governança do Estado**, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos.
- **Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias**, reservando, em princípio, os serviços não exclusivos para a pro-

priedade pública não estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado, para a iniciativa privada.

- **Transferir da União para os Estados e Municípios as ações de caráter local:** só em casos de emergência cabe a ação direta da União.
- **Transferir parcialmente da União para os Estados as ações de caráter regional**, de forma a permitir maior parceria entre os Estados e a União.

Atenção → A transferência ocorre também para a iniciativa privada (poder decisório e controle), no entanto, **a responsabilidade final** pela prestação dos serviços **continuará sendo sempre do Estado**.

Outra forma de sintetizar os **objetivos da reforma** é abordá-los quanto ao tempo:

Curto Prazo	⟶	Proporcionar o Ajuste Fiscal
Médio Prazo	⟶	Tornar a Administração Pública mais moderna e mais eficiente

As **principais ideias da administração gerencial** eram: definição precisa de objetivos, maior autonomia ao gestor na utilização dos recursos e controle *a posteriori* de resultados.

5.7.5. Estratégia de transição

A estratégia da reforma do aparelho do Estado está concebida a partir de três dimensões:

Dimensão institucional-legal – trata da reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade. Essa reforma permitirá mudanças estruturais no funcionamento do aparelho do Estado, já que pressupõe a eliminação dos principais entraves no sistema jurídico-legal.

Três **emendas constitucionais** foram propostas: duas de reforma administrativa e uma da Previdência Social dos servidores públicos. Essas emendas **visavam: a curto prazo**, facilitar o ajuste fiscal nos estados e municípios onde existe excesso de quadros, e na União, no que diz respeito ao sistema previdenciário; e a **médio prazo** visavam possibilitar a modernização da administração burocrática prevalecente no núcleo estratégico e a introdução da administração gerencial no setor de prestação de serviços do Estado. **Visavam também** eliminar privilégios e desequilíbrios,

que caracterizam o sistema remuneratório público brasileiro, através da definição de tetos para as remunerações dos funcionários ativos e para os proventos dos inativos.

Dimensão cultural – concentra-se na transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial. A mudança cultural viabilizará a operacionalização da cultura gerencial centrada em resultados, através da efetiva parceria com a sociedade e da cooperação entre administradores e funcionários.

Dimensão da gestão pública – pretende aperfeiçoar a administração burocrática vigente e introduzir a administração gerencial, incluindo os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão. A reforma possibilitará concretizar novas práticas gerenciais e assim obter avanços significativos, ainda que os constrangimentos legais não sejam totalmente removidos.

Ao mesmo tempo que operam de forma complementar, essas dimensões guardam certa independência, pois também seguem estratégias próprias.

5.7.6. A dinâmica da transição

Os objetivos e princípios do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado seriam **implementados de forma gradual**, na medida em que os obstáculos fossem removidos. O Pdrae **não pretendia esgotar a tarefa de reformar o aparelho do Estado**, mas tinha o firme propósito de **tornar irreversível o processo de mudança,** através de resultados imediatos no curto prazo, e outros de alcance no médio e longo prazos.

No **curto prazo**, pretendia-se iniciar o processo de modernização da gestão, por meio de ações que independessem de modificações mais estruturais no sistema jurídico-legal. No **médio prazo**, esperava-se, com a aprovação das emendas e respectivas regulamentações, além do projeto das Organizações Sociais, dar continuidade ao processo de modernização da gestão, a partir da combinação de ações na dimensão institucional e na gestão. No **longo prazo**, o objetivo era consolidar o processo de mudança, a partir da ideia de sua irreversibilidade, dotando o aparelho do Estado de uma estrutura com um grau de flexibilidade tal que permitisse enfrentar os desafios de ajustamento que certamente serão impostos, mas que ainda são imprevisíveis.

DINÂMICA DA TRANSIÇÃO

Curto Prazo	⟶	Iniciar o processo de modernização
Médio Prazo	⟶	Dar continuidade ao processo de modernização
Longo Prazo	⟶	Consolidar as mudanças

O Pdrae apontou as seguintes **ações pretendidas a curto prazo**: avançar na modernização da gestão pública, estabelecendo duas instituições básicas: as agências autônomas/executivas, entre as atividades exclusivas de Estado, e as organizações sociais, entre os serviços competitivos ou não exclusivos; dar início ao programa de desregulamentação visando eliminar os atuais entraves, no âmbito do Executivo, ao modelo proposto; dar continuidade ao Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública, visando aperfeiçoar a prestação dos serviços públicos; e dar início ao processo de avaliação institucional a partir da construção de um sistema de indicadores que permita aferir o desempenho organizacional tanto na perspectiva interna quanto na dos usuários dos serviços, viabilizando, dessa forma, o controle social; e, realização de concursos públicos em áreas estratégicas da Administração Pública, permitindo iniciar o processo de recuperação das capacidades técnica e gerencial no âmbito do aparelho do Estado.

Essas ações de mudanças, ainda que limitadas do ponto de vista de sua abrangência e profundidade, **significariam os primeiros passos** na direção do aperfeiçoamento contínuo da gestão governamental.

Com relação ao **médio prazo**, o Pdrae apontou **as seguintes ações**: aprovação das emendas constitucionais e respectivas regulamentações; autorizações legislativas para a implementação das organizações sociais; aprofundamento da implantação da nova cultura gerencial centrada em resultados, na competição administrada, e baseada na avaliação do desempenho; adoção de nova postura gerencial pelos órgãos da Administração Pública baseada em objetivos bem definidos, alinhados com os do Governo; implementação de nova sistemática de avaliação de desempenho, tanto em nível institucional, quanto individual; implementação do projeto cidadão; e adoção de uma nova política de recursos humanos.

Os resultados dessas ações deverão indicar uma nova visão para a Administração Pública brasileira, focalizada no cidadão e na profissionalização do servidor, a partir de um redesenho institucional e gerencial baseado no controle social.

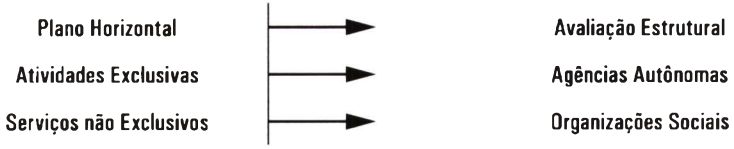
Ações pretendidas pelo Pdrae a **longo prazo**: transformar o Estado para que seja indutor e promotor do desenvolvimento social e econômico do país. Para alcançar este estágio, e com a flexibilidade requerida para enfrentar os novos desafios que certamente seriam impostos, os resultados esperados estavam relacionados a duas dimensões: **de natureza interna**, que diz respeito à consolidação da cultura gerencial e da efetiva valorização dos servidores, através do resgate da identidade com o serviço público;

de natureza externa, a partir do surgimento de uma nova sociedade, baseada na participação popular, que recoloca o Estado como instrumento do exercício pleno da cidadania.

5.7.7. Projetos do plano diretor de reforma do aparelho do Estado

Na dimensão gestão, foram elaborados **três projetos** básicos que permitiriam a implantação da Administração Pública gerencial no serviço público brasileiro. Em um **plano horizontal**, trabalhava-se com o projeto de Avaliação Estrutural, que examinaria de forma global a estrutura do Estado. No **nível das atividades exclusivas** de Estado, operando de forma vertical e em maior profundidade, havia o projeto das Agências Autônomas e, no **nível dos serviços não exclusivos**, o projeto proposto foi o das Organizações Sociais, acompanhado pelo programa de publicização.

PROJETOS DA DIMENSÃO-GESTÃO



Avaliação estrutural: este projeto tinha por **objetivo** analisar as **missões** dos órgãos e entidades governamentais, identificando superposições, inadequação de funções e possibilidades de descentralização, visando dotar o Estado de uma estrutura organizacional moderna, ágil e permeável à participação popular.

O projeto partia de perguntas básicas envolvendo a missão e as atividades desenvolvidas pelas entidades públicas. Com base nas respostas, haveria a proposta de extinção, privatização, publicização e descentralização de órgãos, sua incorporação, ou, ainda, sua criação. **Partia-se** de uma discussão sobre funções e papéis do Estado, em suas diferentes esferas, **para, em seguida**, proceder à análise das competências e estruturas organizacionais da Administração direta e indireta, visando verificar se são insuficientes, superdimensionadas, ou superpostas, além de considerar as possibilidades de descentralização.

Agências autônomas: o **objetivo** deste projeto era a transformação de autarquias e de fundações – que exerçam atividades exclusivas do Estado – em agências autônomas, com foco na modernização da gestão; concedia-se

maior autonomia e cobrava-se melhores resultados. O projeto se desenvolvia em duas dimensões. **Primeiro**, seriam elaborados os instrumentos legais necessários à viabilização das transformações pretendidas, e um levantamento visando superar os obstáculos na legislação, nas normas e regulações existentes. **Segundo**, seriam aplicadas as novas abordagens em algumas autarquias selecionadas, que se transformariam em laboratórios de experimentação.

Organizações sociais e publicização: o projeto das **organizações sociais** tinha como **objetivo** permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços **não exclusivos**, nos quais não existe o exercício do poder de Estado, a partir do pressuposto de que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não estatal.

A estratégia de transição previa a **publicização** dos serviços não exclusivos do Estado, ou seja, **sua transferência do setor estatal para o público não estatal**, em que assumiriam a forma de **organizações sociais**: entidades de Direito Privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim têm direito à dotação orçamentária. As organizações sociais terão autonomia financeira e administrativa, respeitadas as condições descritas em lei específica como, por exemplo, a forma de composição de seus Conselhos de Administração, prevenindo-se, desse modo, a privatização ou a feudalização dessas entidades. Elas receberiam recursos orçamentários, podendo obter outros ingressos através da prestação de serviços, doações, legados, financiamentos etc.

As entidades que obtinham a **qualificação de organizações sociais** gozariam de mais autonomia administrativa e, em contrapartida, seus dirigentes teriam mais responsabilidade pelo seu destino. A transformação dos serviços não exclusivos estatais em organizações sociais se daria de **forma voluntária**, a partir da iniciativa dos respectivos ministros, através de um Programa Nacional de **Publicização**, em que **teriam prioridade**: os hospitais, as universidades e escolas técnicas, os centros de pesquisa, as bibliotecas e os museus.

Projetos adicionais

O Pdrae previa ainda uma **série de outros projetos** destinados à implantação de uma gestão de caráter gerencial no Estado brasileiro, entre eles:

- **Projeto Cidadão.** Tinha como **objetivo** aperfeiçoar as relações entre os órgãos da Administração Pública e os cidadãos. Atuava nas áreas de simplificação de obrigações; recebimento de reclamações e sugestões; sistema de informação de funcionamento e acesso aos serviços públicos; e qualidade dos serviços medida por indicadores de desempenho. Era voltado para a Administração direta do Governo Federal, mas, num segundo momento, pretendia alcançar as demais esferas e também a Administração indireta.
- **Indicadores de desempenho.** Considerado essencial para a implementação das agências autônomas e das organizações sociais, implicava um esforço sistemático e amplo para definir indicadores de desempenho **quantitativos** para as atividades exclusivas do Estado. Esses indicadores, somados à definição de um orçamento global, seriam a base para a celebração do contrato de gestão entre o dirigente da entidade e o respectivo ministro. Esse projeto horizontal buscava abranger todas as autarquias e fundações públicas.
- **Qualidade e participação.** Projeto concebido como **instrumento básico da modernização da gestão pública**, com ênfase nos princípios da qualidade e da participação dos funcionários no nível operacional. Buscava mudar a forma de gestão e a cultura das organizações. Seu **objetivo** era introduzir novos conceitos e técnicas de gestão pública, baseados no desempenho, na redução ao mínimo dos erros, e na participação dos funcionários na definição dos processos de trabalho, com vistas a uma melhor qualidade dos serviços, dentro da filosofia do erro zero e da maior cooperação entre funcionários e administradores.
- **Nova política de recursos humanos.** Projeto necessário e essencial à **profissionalização e à valorização** do servidor público. A nova política de recursos humanos deveria atender aos papéis adicionais do Estado de caráter regulatório e de articulação dos agentes econômicos, sociais e políticos, além do aprimoramento na prestação dos serviços públicos. A adequação dos recursos humanos exigia uma política que orientasse a captação de novos servidores, o desenvolvimento de pessoal, o sistema remuneratório e a instituição de carreiras. Os planos de carreira deveriam ser estruturados em classes, segundo a natureza e complexidade das tarefas, e a promoção consideraria a avaliação de desempenho e a aprovação em cursos específicos.

Juntamente com as carreiras, seria desenvolvida a política de concursos regulares, visando à recomposição regular e permanente da força de trabalho.

- **Valorização do servidor para a cidadania.** Tinha como **objetivo** resgatar os talentos individuais e promover a sinergia dos grupos e organizações que constituem a Administração Pública Federal, visando oferecer ao cidadão brasileiro serviços de melhor qualidade e maior prontidão às suas demandas. Esse programa pretendia: criar condições psicossociais necessárias ao fortalecimento do espírito empreendedor do serviço público, conjugadas ao comportamento ético e ao desempenho eficiente; reforçar o sentido de missão e o comprometimento do servidor público para com a prestação de serviços de melhor qualidade para o cidadão; e obter mais satisfação do servidor público com o seu trabalho e com sua qualidade de vida.
- **Desenvolvimento de recursos humanos.** Pretendia viabilizar a estratégia de modernização da gestão pública. Tinha como **objetivo** a formação e a capacitação dos servidores públicos para o desenvolvimento de uma Administração Pública ágil e eficiente. **O novo modelo para treinamento consistia em**: um núcleo básico com texto-síntese dos valores que compusesse o novo paradigma da gestão governamental; uma área de tecnologia educacional para apoiar a atividade pedagógica; e novos instrumentos de avaliação que permitissem avaliar o impacto do treinamento.

Os cursos deveriam enfatizar temas como novas estratégias de gestão pública, desenvolvimento gerencial e de recursos humanos orientados para a introdução da administração gerencial, atendimento ao público, além de treinamento para utilização da tecnologia de informações, que será a ferramenta básica na implementação dos programas de reforma do aparelho do Estado.

- **Rede do Governo.** O projeto **visava** ao provimento de uma moderna rede de comunicação de dados, interligando de forma segura e ágil a Administração Pública, permitindo o compartilhamento de informações contidas em bancos de dados dos diversos organismos do aparelho do Estado, bem como um serviço de comunicação (baseado em correios, formulários, agenda e listas de discussão, todos eletrônicos) de forma a poder **repassar** à sociedade em geral e aos próprios órgãos do Governo, **a maior quantidade possível de informações**, contribuindo para melhorar a **transparência** e a eficiência na condução dos negócios do Estado. **Inicialmente** utilizaria a infraestrutura

de comunicação de dados disponível em Brasília (Remav – Rede Metropolitana de Alta Velocidade; Renpac – Rede de Pacotes – etc.), num **segundo momento** seria construída a Rede do Governo **com ênfase**: na segurança, na padronização e no compartilhamento das informações. O projeto previa também a disponibilização de bancos de dados e informações através da internet.

- **Sistemas de gestão pública.** Projeto que abrangia as áreas de pessoal civil, serviços gerais, organização e modernização administrativa, informação e informática, planejamento e orçamento, e controle interno. O **objetivo** desses sistemas era permitir a transparência na implementação das diversas ações do Governo, possibilitando seu acompanhamento e avaliação, bem como a disponibilização das informações não privativas e não confidenciais para o Governo como um todo e para a sociedade. Faziam parte desse projeto o Siafi, Siape, Sidor, Sisplan, Siasg e o Siorg. O desafio era tornar as informações desses sistemas disponíveis à sociedade, de forma articulada com o Projeto Cidadão e a Rede de Governo, permitindo a disponibilização de informações em vários meios, em especial na internet.

5.8. EXTINÇÃO DO MARE E RESULTADOS DA REFORMA

O Ministério da Administração e Reforma do Estado – Mare – foi extinto em 1998 e suas funções foram incorporadas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, visando à integração dos instrumentos governamentais de planejamento, orçamento e gestão. Essa unificação **permitiu reunir os instrumentos e os recursos necessários sob o comando de uma única autoridade**, facilitando assim a implementação da reforma. Segundo Bresser-Pereira (2002), a incorporação ao novo Ministério "mais forte" continha a ideia de que a implementação das reformas não poderia ser feita por um "Ministério pequeno", como o Mare.

Nesse novo contexto, **é o Plano Plurianual – PPA que orientaria a atuação governamental** em busca de resultados, com direcionamento para o longo prazo e para a sustentabilidade. Com o PPA 2000-2003 (denominado Avança Brasil), e com a criação do "gerente de programa", **iniciou-se a administração por resultados na Administração Pública Federal**. A LRF também surgiu no sentido de fortalecer o planejamento governamental, ao exigir a "ação planejada e transparente" capaz de prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas.

A ideia contida no PPA era romper com o incrementalismo vigente no processo orçamentário e fortalecer a prática do planejamento como orientadora das ações governamentais, ao mesmo tempo que era atribuído ao "gerente de programa" a responsabilidade de resolver entraves e alcançar os resultados pretendidos.

Vera Lucia Osório (2003) faz um balanço de oito anos da reforma de 1995, **apontando, principalmente, desafios a serem superados** como: dificuldade de adesão do conjunto do Governo para atuação coordenada e orientada ao desenvolvimento nacional; dificuldade de gestão de programas heterogêneos e complexos; dificuldade de sintonia fina entre o planejamento plurianual e os orçamentos anuais; ausência de arranjos institucionais que contribuam para a melhora do desempenho dos programas; resistência cultural na implementação de indicadores de desempenho. Acrescente-se a falta de cooperação entre os órgãos e departamentos de controle, e os gestores públicos.

Verifica-se que a dimensão institucional e a cultural avançaram mais que a dimensão administrativa/gestão. Na **dimensão institucional** foram aprovadas emendas constitucionais (como a PEC 19/1998) e legislação infraconstitucional, bem como houve reestruturação e reorganização da Administração Pública do Poder Executivo Federal. Na **dimensão cultural** houve significativa mudança no comportamento/atitude da administração pública mediante conscientização de que ela existe para atender as demandas da sociedade/cidadão, bem como se intensificaram as parcerias com outras instituições públicas e com a iniciativa privada. Na **dimensão administração/gestão**, embora o modelo gerencial seja predominante, ainda coexistem na administração pública o modelo burocrático e o patrimonialista.

Ressalte-se que as Agências Executivas, as organizações sociais e o contrato de gestão no interior da Administração Federal – fortemente incentivados no contexto do Pdrae (1995) – **apresentaram resultados quase insignificantes**. No que se refere aos PPAs, estes parecem indicar a obtenção de melhores resultados na gestão dos recursos públicos, visto que vêm sendo, não apenas mantidos, mas também incentivados e aperfeiçoados.

Na área de recursos humanos, embora tenha havido avanços significativos relacionados à reestruturação de carreiras, contratações de servidores e treinamento contínuo, **a meritocracia não passa de uma ilusão**: as nomeações para funções gratificadas ou cargos em comissão continuam sendo feitas com base em critérios políticos; a progressão/

promoção nas carreiras com base na antiguidade; e, **em regra**, não há[17] remuneração vinculada ao desempenho do servidor.

Em síntese: a reforma gerencial de Bresser-Pereira atingiu apenas parte de seus objetivos, contudo **foi positiva**: mudou a administração pública federal para melhor e inspirou governos de estados e municípios a inovar suas administrações, tornando-as mais gerenciais, mais modernas e mais eficientes na prestação de serviços aos cidadãos.

Em que pesem os efeitos positivos da reforma gerencial – o autoritarismo continua presente na administração pública brasileira, assim como características da burocracia e "flash" de patrimonialismo – e o **cidadão/sociedade continuam no campo das "sugestões"**, com pequena participação nas avaliações e, praticamente, nenhum espaço no âmbito das "decisões".

Percebe-se que **o desafio está na dimensão Gestão**; na mudança de procedimentos e na melhoria das práticas de gestão, no sentido de expurgar práticas patrimonialistas e práticas indesejáveis da burocracia – para consolidar os procedimentos/práticas da administração gerencial, e avançar na incorporação das orientações da governança a serem transformadas em práticas de gestão.

5.9. GOVERNO LULA

O Governo Lula chegou à Presidência da República em janeiro de 2003, num cenário de constantes e significativas mudanças nacionais e mundiais. Assumiu o país com uma dívida pública enorme, e com uma das maiores desigualdades sociais existentes no mundo.

Na **área econômica** focou a sustentabilidade. Em 2003, o pagamento de juros da dívida pública absorvia em torno de 50%[18] da receita pública anual. Num primeiro momento **conteve os gastos públicos**, principalmente não reajustando os salários dos servidores e adiando investimentos necessários à nação, obtendo assim superávits primários em torno de 4% ao ano. Com esses recursos pagou juros, amortizou parcelas da dívida, e conquistou a confiança dos investidores internacionais. Segundo Ronaldo Nascimento (2006), a política macroeconômica do Governo Lula tem objetivo bem definido: o "de alcançar a autossustentabilidade das contas

17. Até mesmo a remuneração de carreiras tradicionalmente vinculadas ao desempenho, como a de auditor da Receita Federal e as do Ciclo de Gestão, foi transformada em subsídio em 2008.
18. Esse percentual foi reduzido para 41%, mas voltou a subir, gradativamente, a partir de 2010. Em 2019 está em torno de 45%.

públicas, preservando o regime de livre flutuação do câmbio e das metas de inflação, sem aumentos temporários na arrecadação".

A **política de desenvolvimento** de Lula tinha cunho democrático com inclusão social; e **focava** crescimento econômico com equidade e inclusão social mediante valorização do salário mínimo e fomento ao consumo nacional.

Nesse sentido, ao falar do Governo Lula, Priscila Santos (2014) destaca

> a política de valorização do salário mínimo, o programa habitacional Minha Casa, Minha Vida e as políticas de proteção social, em especial, o programa de transferência de renda, Bolsa Família. Tais políticas garantiram a dinamização da economia, sendo que os benefícios do sistema de proteção social e a valorização do salário mínimo deram condições para a ampliação do mercado interno.

Na **área social**, Lula trazia um projeto de governo voltado para as classes sociais menos favorecidas. A concentração de renda agravou-se nos primeiros anos de seu Governo, tornando-se uma das maiores do mundo, onde "1,3 milhão de famílias detêm o equivalente a 75% da renda nacional". Como forma de combater essa desigualdade lançou o Programa Bolsa-Família (que unificou vários pequenos programas) de responsabilidade da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – Senarc. Por meio da Lei nº 10.836/2004 foi criado o Programa Bolsa-Família, que se constitui **no principal programa de transferência de rendas do Governo Lula** (e também da América Latina). Em 2006 o programa contemplou 11.200.000 famílias, com transferências da ordem de 18 bilhões de reais (Nascimento, 2006). Em 2016 13.900.000 de famílias foram beneficiadas e para 2017 R$ 29.745.000.000 foram destinados a esse programa.

Atenção → O combate a extrema pobreza foi prioridade no governo Lula.

Segundo Cynthia Cunha (2014) há "evidências consistentes do impacto eleitoral desta política para o governo federal". Para David Fabri (2015) "a população com níveis de segurança e escolaridade menores tiveram um papel central na reeleição do presidente, já que foram mais facilmente persuadidos pelos benefícios gerados pelos aumentos do salário mínimo e pelo programa Bolsa Família". Embora reste claro o impacto eleitoral desse programa, segundo o IPEA (2020, p. 29), "o programa bolsa-família é o benefício monetário mais bem focalizado no Brasil, se tornando

fundamental no sistema de proteção social brasileiro", em que os 20% mais pobres recebem cerca de 70% dos recursos do programa, fato que contribui para a redução da pobreza no Brasil.

Na **área de gestão pública**, não foi apresentada proposta de reforma administrativa. As ações do Governo Lula foram no sentido de aumentar a governança pública (a capacidade de governar; capacidade de decidir e implementar com eficiência e eficácia as políticas públicas). Nesse sentido, **uma das principais linhas de ação foi para minimizar o "déficit institucional"**, ou seja, preencher os enormes espaços vazios deixados pelo Governo — onde o Governo deveria atuar e não estava atuando; e resgatar a "**dívida social**" mediante ações de enfrentamento à pobreza e a desigualdade. Em 2005, por meio do Decreto no 5.378 instituiu o programa GesPública, cuja **missão** consiste em promover a excelência em gestão pública. Esse programa tem como **finalidade** contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão e para o aumento da competitividade do país. Seus **objetivos** são: eliminar o déficit institucional, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal; promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas; promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública; assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; e promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética.

Ainda com relação à gestão, o Decreto no 6.932/2009 trouxe medidas inovadoras e ousadas para a **simplificação do atendimento público prestado ao cidadão**, como: a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil; a requisição direta pelos órgãos públicos federais de documentos comprobatórios que se encontrem em posse de outro órgão público; a possibilidade de o cidadão comprovar mediante declaração própria (atestados e certidões diversas), além de instituir a **Carta de Serviços ao Cidadão.** A Carta de Serviços ao Cidadão tem por objetivo informar o cidadão sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e os respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público, e deverá ainda trazer informações claras e precisas com relação a cada um dos serviços prestados pelo ente público.

Ressalte-se ainda que esse Governo, por meio de decreto, **denominou o ano de 2009 como o Ano Nacional da Gestão Pública** – houve implantação

de Novo Portal da Gestão Pública, ciclo de debates, seminários, oficinas e atividades de fomento e apoio à melhoria da gestão nos níveis Federal, Estadual e Municipal.

Em relação à **estrutura, houve forte expansão** de Ministérios e Secretarias Especiais com status de Ministério – utilizados **mais como** moedas de troca para obtenção de apoio de partidos políticos no Congresso Nacional – **do que** necessidade de melhorar a estrutura administrativa. Houve também criação de autarquias, fundações e empresas estatais. Essa expansão veio acompanhada pelo aumento do número de servidores públicos e de cargos em comissão. Nas estatais, segundo Renato Martins (2014) houve "forte aumento de seu efetivo, passando de 354.018 empregados, ao final do ano de 2003, para 540.656 ao final de 2012".

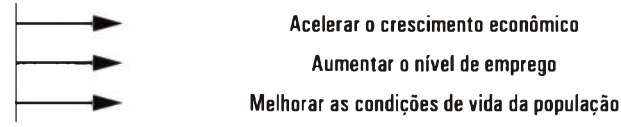
MINISTÉRIOS e Secretarias com *Status* de Ministérios	Final do 2º Governo FHC	→	25
	Final do 2º Governo LULA	→	37

Na **área de Recursos Humanos**, constata-se, nos primeiros dois anos, a redução das vagas para concursos públicos, aliada a um não reajustamento dos salários. Nos anos seguintes vê-se exatamente o contrário: muitas vagas foram criadas e preenchidas por concursos públicos, e o servidor público foi valorizado mediante a concessão de reajustes e reestruturação de carreiras com planos de cargos e salários específicos. Esses planos e reestruturações contemplaram prioritariamente as carreiras típicas de Estado. Foi também fomentado nesse Governo **o treinamento** e **a qualificação dos servidores.** A Lei nº 8.112 (lei dos servidores públicos civis federais) foi alterada para permitir o afastamento de servidores, com a remuneração, para estudos em nível de pós-graduação *stritu sensu* (mestrado e doutorado).

Na **área de investimentos**, esse Governo foi pioneiro ao desvincular do cálculo de resultado primário as ações contidas num "pacote de investimentos" denominado **Projeto Piloto de Investimentos**, cuja finalidade era expandir o investimento público em infraestrutura e melhorar a qualidade do gasto público. Essa experiência trouxe resultados, principalmente, na manutenção e ampliação da malha rodoviária do país, sendo posteriormente aperfeiçoado, originando o **PAC – Programa de Aceleração do Crescimento.**

O PAC, instituído em janeiro de 2007, visava promover o desenvolvimento do Brasil, **baseado na premissa de que o desenvolvimento**

de um país está atrelado ao montante de seus investimentos. Amparado num conjunto de indicadores macroeconômicos e sociais positivos, que indicaram o momento atual como o ideal para alavancar o crescimento nacional, **o PAC se apresenta como um Programa de Desenvolvimento destinado a promover**: a aceleração do crescimento econômico; o aumento do emprego; e a melhoria das condições de vida da população brasileira.



Para alcançar esses objetivos, sua atuação contempla um conjunto de medidas destinadas a incentivar o investimento privado; aumentar o investimento público em infraestrutura; e remover obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento. **O conjunto de investimentos foi organizado em três eixos: infraestrutura logística** (construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias); **infraestrutura energética** (geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis); e **infraestrutura social e urbana** (saneamento, habitação, metrôs, trens urbanos, universalização do Programa Luz para Todos e recursos hídricos). Nesses três eixos, os investimentos alcançaram, até 2010, R$ 657,4 bilhões.[19]

A continuação do PAC previa ainda investimentos superiores a 640 bilhões no período 2011-2014. No entanto, **em 29 de março de 2010, o governo lançou oficialmente o PAC2**, que ampliou os investimentos previstos para o período 2011-2014 para 955 bilhões. Os eixos também foram renomeados e ampliados para seis: **PAC Cidade Melhor** – enfrentar os principais desafios das grandes aglomerações urbanas, propiciando melhor qualidade de vida; **PAC Comunidade Cidadã** – presença do Estado nos bairros populares, aumentando a cobertura de serviços; **PAC Minha Casa, Minha Vida** – redução do déficit habitacional, dinamizando o setor de construção civil e gerando trabalho e renda; **PAC Água e Luz para Todos** – universalização do acesso a água e energia elétrica; **PAC Transportes** – consolidar e ampliar a rede logística, interligando os diversos modais, garantindo qualidade e segurança; **PAC Energia** – garantir a segurança do suprimento a partir de uma matriz energética

19. Dados disponíveis em: www.pac.gov.br. Acesso em: 01 ago.2011.

baseada em fontes renováveis e limpas, e desenvolver as descobertas no Pré-Sal, ampliando a produção.[20]

O PAC (1 e 2) é, sem dúvida, o mais ousado plano de desenvolvimento nacional, com investimentos de grande porte, até então inimagináveis no Brasil, e os benefícios que dele virão proporcionarão melhorias significativas para toda a sociedade brasileira, incluindo as classes menos favorecidas, além de aumentar a competitividade do Brasil como nação.

As medidas e os investimentos do PAC (aliadas ao corte na taxa de juros e a expansão do crédito) também ajudaram o Brasil a enfrentar a crise econômica mundial de 2008/2009: o Brasil demorou mais a entrar na crise e saiu dela fortalecido e mais rapidamente que a maioria das nações (em 2010, houve um crescimento no PIB de 7,5%).

Com relação aos Planos Plurianuais – PPAs – dois foram elaborados pelo Governo Lula. **O primeiro (2004-2007) tinha três megaobjetivos**: 1 – inclusão social e redução das desigualdades sociais; 2 – crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável; e 3 – redução das desigualdades sociais, promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia. Era guiado por uma estratégia de desenvolvimento que visava à criação de emprego, à desconcentração da renda, à redução das desigualdades regionais, e ao aumento da competitividade das empresas nacionais. **Destacava-se nesse PPA as seguintes características**: inclusão da participação da sociedade organizada; lançamento das PPP – Parcerias Público-Privadas; e consolidação do processo de gestão por resultados a partir dos programas. **O segundo (2008/2011) trouxe três desafios:** 1 – acelerar o crescimento econômico; 2 – promover a inclusão social; e 3 – reduzir as desigualdades regionais. Para vencer esses desafios, as ações foram estruturadas em **três eixos**: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade. O segundo PPA dá continuidade à estratégia de desenvolvimento de longo prazo, baseada na progressiva incorporação das famílias ao mercado consumidor. **O objetivo do Governo contido no plano é criar um círculo virtuoso que promova o crescimento com inclusão social e distribuição de renda**. Esse ciclo é facilitado pelos fundamentos mais sólidos da economia, pela elevação das reservas internacionais, pela redução da taxa de juros e da inflação e pela confiança da sociedade no Governo, fazendo com que investimentos privados ampliem o montante dos investimentos públicos destinados às obras estratégicas, que buscam superar os gargalos para o

20. Dados disponíveis em: www.brasil.gov.br/pac/pac-2. Acesso em: 31/03/2010.

crescimento da economia e promover o desenvolvimento do país, com destaque para a infraestrutura econômica e social.

O governo Lula alterou a política externa focando novo patamar de comércio exterior: **expandiu o comércio internacional** mediante a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior e a Política de Desenvolvimento – com a adoção de medidas de fomento ao comércio exterior, simplificação normativa e incentivo a melhoria da competitividade dos produtos nacionais.

Com relação à transparência – o Governo Lula, mesmo tendo seu partido envolvido no escândalo do mensalão – julgados culpados pelo STF –, promoveu ações que fomentam a transparência das ações governamentais em todos os níveis de governo. Entendo que, se muitos escândalos vieram à tona, é porque temos hoje maior quantidade de informações e mais liberdade para denunciar as ilegalidades e os abusos cometidos pelos governos e autoridades públicas em geral. Ressalte-se que, em 2009, com o apoio do Governo, foram acrescentados mais instrumentos de transparência na LRF, por meio do art. 48-A, que obriga a divulgação "em tempo real" de informações relacionadas à arrecadação de recursos e à realização de despesas públicas.

Lula incentivou mecanismos participativos (conselhos diversos, diálogos com a sociedade, e conferências temáticas específicas) e criou a Secretaria Nacional de Articulação Social.

Por fim, três pontos **merecem destaque:** participação, desigualdade e corrupção. Houve mais abertura e fomento à participação social no meio público, e houve **redução na desigualdade social** de 10% quanto à renda pessoal e redução de 37% da pobreza.[21] No entanto, a **corrupção aumentou** no período do Governo Lula e os Órgãos Públicos essenciais dos Três Poderes tornaram-se mais políticos do que politizados.[22] As informações da operação Lava Jato mostraram a corrupção nos Governos Lula e Dilma, envolvendo quase todos os Partidos Políticos existentes no Brasil.

5.10. GOVERNO DILMA

Dilma Yussef foi a **primeira mulher a presidir a nação brasileira**: assumiu em 01 de janeiro de 2011 e foi reeleita em 2014 graças ao empenho pessoal do ex-presidente Lula na campanha eleitoral.

---

21. Fonte: PPA 2012-2015, divulgado em 31 de agosto de 2011.
22. Penso que **o jeitinho brasileiro está favorecendo a impunidade**, e esta, incentivando a corrupção. Faço minhas as palavras do **Senador Pedro Simon** pronunciadas no Senado Federal em 2011: diante da corrupção dos últimos anos, a que envolveu o governo Collor de Mello, culminando com seu *impeachment*, seria enviada para um juizado de pequenas causas!

Usando o **slogan** "País Rico é País Sem Pobreza" – criou o programa 'Brasil Sem Miséria' e ampliou o 'Bolsa-Família', que segundo a página do planalto.gov tiraram da miséria extrema 22 milhões de brasileiros. Houve **fomento a inclusão** com ampliação das cotas em universidades públicas, melhoria de acesso ao crédito, e programas de distribuição de renda.

Na economia, continuou à política de Lula, porém sem êxito, pois houve queda no PIB e crescimento abaixo de 3% nos primeiros anos, 0,1% em 2014, e **crescimento negativo nos anos de 2015 e 2016.** A carga tributária aumentou atingindo o recorde de 36,3% em 2014 – mas houve muitas desonerações beneficiando setores específicos em detrimento do todo. As reservas internacionais mantiveram-se acima dos U$ 300 bilhões, mas ao final do Governo a balança comercial tornou-se deficitária e o Brasil caiu no ranking de competitividade internacional.

Dilma deu prosseguimento às obras do PAC2, copa do mundo e olimpíadas. O último balanço do **PAC-2** (dez/2014) registra que foram executados investimentos de 2011 a 2014 no valor de R$ 1,066 trilhão (96,5% do previsto), e o **balanço consolidado** de 9 anos de PAC, divulgado em maio/2016, informa que os investimentos totalizaram R$ 1,9 trilhão. Em continuidade, foram previstos para o PAC 2015-2018 mais R$ 1,04 trilhão.

Dois **Planos Plurianuais** – PPAs foram elaborados no Governo Dilma: **o primeiro para o período 2012-2015** priorizou o combate à pobreza – ao mesmo tempo que continha medidas para manutenção dos níveis de emprego e renda, com destaque para iniciativas de qualificação da mão de obra. Suas **principais linhas de ação** foram: erradicação da extrema pobreza; manutenção e expansão dos investimentos em infraestrutura por meio do PAC.2 e do Programa Minha Casa Minha Vida; iniciativas e ações de apoio à manutenção do emprego e da renda e qualificação da mão de obra. O **Plano não obteve sucesso** e ao final do primeiro Governo Dilma: o crescimento do Brasil caiu drasticamente; as contas públicas se deterioraram; a corrupção continuou crescendo; e a presidente somente se reelegeu com o apoio do ex-presidente Lula e das populações mais pobres e desinformadas.

O **segundo PPA, para o período 2016-2019**, foi semelhante ao anterior, tendo como principais linhas de atuação os ***Eixos Estratégicos:*** Educação de Qualidade como caminho para a cidadania e o desenvolvimento social e econômico; Inclusão Social e Redução de Desigualdades, com melhor distribuição das oportunidades e do acesso a bens e serviços públicos de

qualidade; Ampliação da Produtividade e da Competitividade da Economia, com fundamentos macroeconômicos sólidos, sustentabilidade e ênfase nos investimentos públicos e privados, especialmente em infraestrutura; Fortalecimento das Instituições Públicas, com participação e controle social, transparência e qualidade na gestão.

A **educação foi prioridade** no Governo Dilma, com investimentos de grande porte em cursos técnicos profissionalizantes e no financiamento educacional, além de combate ao analfabetismo. Houve avanços na educação, com os programas ProUni, Fies, Ciência sem Fronteiras. Na área da **saúde** lançou o programa "Mais Médicos" (2013) contratando médicos do Brasil e do exterior para atender mais de 3.000 municípios (principalmente Norte, Nordeste e periferias das grandes cidades).

Na área de **administração pública** o governo Dilma também não promoveu reforma administrativa, mas criou a Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (decreto 7478/2011), com o **objetivo** de formular políticas e medidas específicas destinadas à racionalização do uso dos recursos públicos, ao controle e aperfeiçoamento da gestão pública, visando melhorar a eficiência, eficácia, efetividade, transparência e qualidade da gestão pública e dos serviços prestados ao cidadão. **Compete à CGDC**: assessorar o Presidente da República na formulação e implementação de mecanismos de controle e avaliação da qualidade do gasto público; estabelecer diretrizes estratégicas e planos para formulação e implementação de políticas de melhoria da gestão da administração pública federal; propor e avaliar iniciativas no âmbito de políticas de gestão, desempenho e competitividade; e supervisionar e acompanhar a implementação das decisões adotadas no seu âmbito. A **atuação do CGDC tem como objetivo**: otimizar o desempenho do Poder Executivo na prestação de serviços públicos à sociedade; reduzir custos; racionalizar processos; e tornar mais eficazes e efetivos os programas e as ações prioritárias. O braço operacional é a Secretaria de Gestão do MPDG.

Os servidores públicos foram penalizados, em mais de cinco anos tiveram apenas 15% de reajuste parcelado (salvo categorias específicas); e foi reduzido drasticamente a realização de novos concursos.

Na área de **transparência**, Dilma sancionou a Lei de Acesso a Informação (12.527/2011); e em 2013 a Lei Anticorrupção (12.846). No entanto, o **aumento da corrupção no Governo Federal foi notório**, mais acentuadamente no caso Petrobrás (operação "lava jato") – envolvendo vários ministros de Governo, senadores e deputados.

Registre-se que a maioria dos partidos políticos estava envolvida nos escândalos de corrupção dos Governos Lula e Dilma; no entanto, os partidos e a classe alta do Brasil se uniram para indicar o PT como corrupto, e, assim, os demais partidos e empresários serem, aos poucos, esquecidos pela mídia e pelos brasileiros.

O baixo crescimento econômico, a volta da inflação, o aumento no desemprego, a deterioração das contas públicas (em face de gastos exagerados e aumento da dívida) e a corrupção[23] alarmante, foram os **principais motivos que levaram a população as ruas e o congresso nacional a promover o processo de impeachment** da presidente – acusada de manobras nas contas públicas chamadas de "pedaladas fiscais".

Com índice de popularidade abaixo de 15%, e sem base de apoio parlamentar, Dilma teve seu **mandato cassado** pelo Senado Federal em 31 de agosto de 2016.

Governo Temer

Michel Temer foi o Presidente do Brasil no período de 12 de maio de 2016 a 31 de dezembro de 2018 (incluindo a interinidade). Era um momento de grave crise econômica, para a qual apregoava um governo liberal e reformas como a trabalhista e a da previdência.

Na **administração pública,** reduziu o número de ministérios para 23, e nenhuma mulher ou afro-brasileiro foram nomeados ministros. Anunciou que pretendia extinguir 4.307 cargos e funções comissionadas, a maioria da classe "DAS", mas, na prática, as extinções ficaram muito aquém do prometido.

O **Ministro da Economia** foi Henrique Meirelles. Em meio à crise econômica, as contas públicas continuaram deficitárias e a arrecadação desigual e injusta: 72% dos impostos vinham do consumo e renda dos trabalhadores, e apenas 28% da renda do capital e riqueza (na OCDE é o oposto: 33% são do consumo e renda e 67% vêm do capital e riqueza).

Meirelles conseguiu reduzir a taxa de juros e a inflação; no entanto, a taxa de desemprego subiu de 11,2% para 13,1% e a **dívida pública subiu**

23. A corrupção que suga o nosso Brasil, **patrocinada por Governos e Políticos em todos os níveis** – e que hoje encontra-se **generalizada**, só existe nesses níveis por causa da impunidade – pois a **impunidade incentiva a corrupção**. Assim, repito: se o Judiciário condenasse de maneira imparcial os servidores, políticos, Governos e poderosos que são corruptos/criminosos, este nosso Brasil seria bem melhor, e haveria menos desigualdades sociais e melhores condições de vida para todos!

bem mais que nos Governos Lula e Dilma. O produto interno bruto (PIB) foi negativo no período 2016-2018 em 1,13%.

Foi aprovada a PEC nº 95/2016, conhecida como a "Pec do Teto", que estabeleceu como limites máximos para a programação das despesas o valor do exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do IPCA. Com validade de 20 anos, pode ser revisada após 10 anos da promulgação: tinha a finalidade de controlar os gastos públicos, de forma a permitir o ajuste estrutural e o controle da inflação.

A política de **incentivos fiscais** continuou forte com Temer e Meirelles, favorecendo grandes setores industriais, do comércio e de exploração de petróleo.

Logo nos primeiros meses do mandato surgiram notícias e indícios de envolvimento do Presidente, Ministros e aliados políticos em **escândalos de corrupção**, fato que diminuiu sua já baixa popularidade e o colocou nas mãos do Congresso Nacional. A **primeira denúncia** surgiu do empresário Joesley Batista, que gravou conversa comprometedora com o Presidente Temer. Houve, também, o flagrante do Deputado Rocha Loures, filmado recebendo uma mala cheia de dinheiro, cujo destinatário final poderia ser o Presidente. A **segunda denúncia** foi de obstrução à Justiça e organização criminosa. Além do apoio da bancada evangélica, Temer soube negociar com o Legislativo de forma que os pedidos de *impeachment* não obtivessem andamento.

A crise econômica aliada ao desemprego e as denúncias de corrupção envolvendo Temer e políticos aliados fizeram com que ele se tornasse o **Presidente mais impopular da história**. No pior momento, segundo o Ibope, Temer tinha um índice de 6% de popularidade, enquanto 74% da população o considerava ruim ou péssimo.

Registre-se, também, como aspectos positivos no Governo Temer, a responsabilidade fiscal mediante aprovação da PEC do Teto; a aprovação da reforma trabalhista, flexibilizando as relações de trabalho; e o fortalecimento do diálogo institucional entre os Poderes.

5.11. GOVERNO BOLSONARO

Jair Messias Bolsonaro tomou posse como Presidente da República no dia 1º de janeiro de 2019, tendo como vice-presidente o General Hamilton Mourão.

Segundo Oliveira (2020, p. 1-2), na campanha eleitoral, utilizou-se de *Fake News*, enganando o eleitorado com mensagens falsas aliadas ao sentimento antipetista, anticomunista, antilulista. Teve como aliados os pastores evangélicos Everaldo Pereira, Silas Malafaia e Edir Macedo, e outros da Assembleia de Deus (Oliveira, 2020). De outro lado, apoiava-se nos militares e na bancada política "da bala" e do agronegócio.

Diferente dos outros presidentes, Bolsonaro **não procurou unir o Brasil** e desenhar um caminho para o crescimento e o desenvolvimento; ao contrário, criou uma divisão no Brasil ("nós e eles") e fomentava um discurso agressivo sem base cultural, histórica e literária (Oliveira, 2020, p. 1-2).

Para Taffarel & Neves (2019, p. 313), sua forma de governar era de extrema direita, neoliberal, ultraconservadora e protofascista. Era do tipo autoritário e contrário ao debate e à conciliação, sendo considerado por organizações internacionais um risco à sociedade civil, à imprensa, aos afro-brasileiros e aos indígenas (Wikipédia, 2021).

O **Ministro da Economia** foi Paulo Guedes. Foram anos difíceis para a Economia e para o povo brasileiro com precarização do trabalho e aumento da pobreza. Técnicos do governo disseram que o "presidente Bolsonaro era o maior estorvo para a economia do país" (*Correio Brasiliense*, 08/05/2000); e para o jornal *El Pais* (04/10/2020), a economia do Brasil está "sem rumo".

O Ministério do Planejamento foi extinto e os Planos Plurianuais perderam sua importância: o **PPA não passou de uma formalidade**; não indicou um caminho para o desenvolvimento, e para muitos programas sequer foram estabelecidos indicadores[24] (Paludo, 2020).

Segundo o IBGE, o Brasil cresceu 4,6% de 2019 a 2022 (média 1,15% ao ano). A dívida pública aumentou, atingindo em dezembro de 2022 **5,87 Trilhões**, o **maior patamar histórico já registrado**. Segundo a Auditoria Cidadã (2020), foram emitidos novos títulos públicos a juros muito arriscado, permitindo ao Banco Central comprar derivativos **sem lastro, sem limites de valor, sem identificar os beneficiários das transações, sem obedecer aos padrões** de segurança mínimos recomendados, sem possibilidade de investigação e pagando tudo com títulos da dívida pública.

> Isso recairá sobre a população brasileira, pois provocará um aumento exponencial da dívida e as medidas de ajuste fiscal para remunerá-la, cortando na carne toda a capacidade de

24. Sem indicadores, os programas não são avaliados e, assim, não mostram o retrocesso.

> qualquer tipo de investimento nas áreas sociais essenciais como saúde, assistência, educação, direitos previdenciários e trabalhistas, mas mantendo a remuneração bilionária dos bancos (MAURIEL, 2021, p.55).

Atenção → Aqui está a **principal razão** pela qual os impostos no Brasil são altos e porque não existe dinheiro suficiente para educação, saúde, segurança: essa assustadora dívida pública.

Foram privatizadas um terço das empresas estatais controladas pelo governo federal: de 209, foram reduzidas para 133; todavia, a proposta inicial incluía serviços estratégicos para o Brasil, mas foram paralisadas com a proximidade da eleição.

Nas **relações internacionais,** os representantes do Brasil adotaram um discurso ideológico, rompendo com a peculiar e educada diplomacia brasileira tradicional, deixando o Brasil isolado, e afastando parte dos investidores estrangeiros.

Quanto aos **direitos humanos,** Bolsonaro era contra a anistia internacional, defendeu a utilização da tortura, a execução sumária e a pena de morte no Brasil (UOL, Terra, Folha, 2020). Os que mais sofreram com suas políticas foram os afros, o grupo LGBTQIA+, as mulheres e os índios (Oliveira, 2020, p. 13).

O ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles, alterou significativamente as normas ambientais, restringindo a estrutura e a ação fiscalizadora desses crimes, de forma que o **desmatamento e os incêndios na Amazônia aumentaram** consideravelmente. Esse fato, entre outros descasos ambientais, irritaram as nações estrangeiras e impediram a assinatura do acordo Europa-Mercosul.

A imprensa foi alvo de inúmeros ataques, especialmente as TVs, rádios e jornalistas que não se subjugavam ao pensamento do Governo. "O jornalismo passou a ser alvo de ódio do presidente do Brasil, que usa o discurso do medo como arma para atacar e descredibilizar a característica de crítica, base da formação profissional" (Seabra, 2020, p. 105).

O Governo e seus aliados foram acusados de espalhar *fake news* por meio do denominado "gabinete do ódio", conforme demonstrado no inquérito das Fake News aberto pelo STF e na CPI das Fake News da Câmara dos Deputados (ambos de 2018). Pesquisa científica do indicou que *Fake News* e *memes* atingiram a família e seus núcleos, grupos de trabalho, amigos e comunidades religiosas, enganando-os (OLIVEIRA, 2020,

p. 8 e 17). O Governo **não tinha apreço pela ciência**. O orçamento para ciência e tecnologia foi reduzido drasticamente, ano após ano, inclusive como forma para aumentar o orçamento da área militar; e da mesma forma foi reduzido o orçamento da educação. Olavo de Carvalho (um de seus influenciadores) e os ministros da educação usavam de ideologias que procuravam abolir qualquer pensamento esquerdista ou crítico, defendendo a militarização das escolas e a privatização da educação (Taffarel & Neves, 2019, p. 313-315).

O Governo criticava publicamente a educação superior pública, condenou a liberdade de expressão, o ensino crítico e o projeto de uma educação pública, gratuita e para todos, dificultando possibilidades de organização e mobilização desses setores, mediante contingenciamentos e cortes orçamentários (Cislaghi *et al.*, 2019, p. 6).

Foi aprovada a PEC da reforma da previdência social com o *slogan* "acabar com privilégios", com pouco debate e sem espaço para participação dos trabalhadores. O governo **usou de desinformação** acerca da realidade da previdência social e da previdência dos militares (TCU, 2021), e de "pessoas públicas" e canais de TV para propagar a desinformação acerca da reforma da previdência[25]. Nesse mesmo momento ruim para os trabalhadores privados e servidores públicos civis, os **militares conservaram e até ampliaram seus benefícios** (previdenciários e salariais), mesmo sendo a previdência militar a mais deficitária de todas. Cite-se, ainda, que os Governos militares retiraram trilhões de reais dos cofres da Previdência, que nunca foram devolvidos (CPI da Previdência do Senado, 2017, p. 182).

Em meio à pandemia de coronavírus, o Governo **foi negacionista** desde o começo, posicionando-se contra o isolamento social e medidas de segurança, como o distanciamento e o uso da máscara (Fonseca, 2020, p. 63), além de zombar de inúmeras pessoas que se precaviam contra o vírus, afirmando que era inofensivo e o chamando de "gripezinha" (Fonseca, 2020, p. 64).

O Governo criticava abertamente as vacinas e demais insumos necessários para imunização do povo brasileiro em relação à Covid-19. Em 25/02/2021, no dia em que o Brasil passou de 250 mil mortes pela Covid, Bolsonaro numa *live*, criticou o uso de máscaras (*Carta Capital*). Os mais de 600 mil mortos pela Covid levaram o Senado Federal a instaurar CPI para apuração das ações presidenciais no combate à

25. Aquele que ler o **relatório final da CPI da Previdência Social do Senado (2017)**, aprovada por unanimidade em novembro de 2017, terá uma boa noção acerca da previdência.

pandemia de coronavírus. O relatório final da CPI foi aprovado em outubro de 2021, imputando diversos crimes contra o presidente.

A **transparência diminuiu**, restringindo, inclusive, pontos da própria LAI, conforme o Decreto nº 9.690/2019. Segundo Michener e Mohallen (2020), houve proliferação de ações contrárias à transparência no primeiro escalão do Governo, incluindo o Presidente. Lopes (2020, p. 95 e 104) afirma que a "administração é marcada por acusações de manipulação e ocultação de dados", e que "Bolsonaro acumula um vasto acervo de medidas que emolduram obstáculos à transparência". Também houve alteração de diversas leis que dificultaram a investigação e penalização de crimes, fato que incentiva ainda mais a prática da corrupção.

A **pobreza aumentou** atingindo 62,5 milhões de pessoas em dez-2021, representando o maior percentual desde o início da série (IBGE, 2022), e 33 milhões de pessoas passavam fome em junho/2022.

Internacionalmente, o Brasil ficou mais desacreditado; internamente as decisões e ações de Bolsonaro mostraram um Governo preocupado consigo mesmo e com seu projeto de reeleição, com a proteção de seus familiares, com seu grupo de amigos com os militares, e com parte dos pastores e igrejas evangélicas.

Nos últimos meses, o governo ampliou os ataques contra a Justiça Eleitoral e a veracidade das Urnas Eletrônicas. Possível intenção de golpe de estado não se concretizou porque o alto comando militar não compartilhou da ideia (CPI dos Atos Antidemocráticos/2023).

Bolsonaro foi o presidente com mais pedidos de impeachment e **somente se manteve no poder** graças ao apoio da bancada evangélica e parte do Centrão; e dos milhares de militares que o cercavam e se beneficiaram desse governo.

6

GOVERNABILIDADE, GOVERNANÇA E *ACCOUNTABILITY*

No contexto da reforma do aparelho do Estado, iniciada em 1995, constatou-se que o "problema" do Brasil estava na governança e não na governabilidade – a questão não era falta de apoio político ou popular, mas falta de capacidade técnica-operacional. O texto do Pdrae (1995) menciona que o Governo brasileiro **não carece de "governabilidade"**, ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil. Enfrenta, entretanto, um **problema de governança**, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa.

Nesse aspecto, a reforma gerencial pretendia devolver ao Estado a capacidade de governar. O Pdrae (1995) entendia que reformar o aparelho do Estado significava garantir a esse aparelho maior governança, ou seja, maior capacidade de governar, maior condição de implementar as leis e políticas públicas. Significava tornar mais eficientes as atividades exclusivas de Estado, através da transformação de autarquias e fundações em agências autônomas, e tornar também mais eficientes os serviços sociais competitivos, ao transformá-los em organizações públicas não estatais de um tipo especial: as organizações sociais.

Ainda no contexto da reforma administrativa de 1995, a questão-chave foi conceder mais liberdade e flexibilidade de atuação ao gestor público para perseguir os objetivos previamente definidos – exigindo-se, em contrapartida, maior comprometimento na gerência da coisa pública – aliado a uma maior cobrança/responsabilização e prestação de contas quanto aos resultados obtidos: falava-se de um novo termo denominado *accountability*. Segundo Bresser-Pereira (2002), a reforma gerencial propôs como formas de *accountability*, a contratualização de resultados (contratos

de gestão), a competição controlada (entre órgãos e entidades públicas) e o controle social.

Os conceitos de governabilidade e governança são indissociáveis e complementares, ou, no dizer de Vinicius Araujo (2002), "mantêm entre si uma relação muito forte ... e o seu vínculo instável, dinâmico e indissolúvel". No entanto, registre-se que a **governabilidade é circunstancial e passageira**, muda de Governo para Governo, enquanto que a **governança é mais estrutural e duradoura**. A separação dos termos serve, principalmente, para fins didáticos e analíticos: mas a diferenciação existe, como veremos a seguir.

6.1. GOVERNABILIDADE

A **governabilidade** refere-se ao poder **político em si**, que deve ser legítimo e contar com o apoio da população e de seus representantes. No dizer de Bresser-Pereira (1998), significa capacidade **política** de governar, "**governabilidade é uma capacidade política de governar** derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade". Nesse mesmo sentido, o *Caderno Mare* nº 01 esclarece que um governo tem governabilidade "na medida em que seus dirigentes contem com os necessários apoios políticos para governar", e que a capacidade política de governar ou governabilidade decorre do relacionamento "do Estado e do seu governo com a sociedade".

Segundo Neuza Oliveira (2017) governabilidade é o conjunto de condições necessárias ao exercício do poder: é a capacidade política de decidir; compreende a forma de governar, as relações entre os poderes, o sistema partidário e o equilíbrio entre as forças políticas de oposição e situação. Para Vinicius Araújo (2002), a governabilidade "refere-se às próprias condições substantivas/materiais de exercício do **poder e legitimidade** do Estado e do seu governo, derivadas de sua postura diante da sociedade civil e do mercado". Portanto, **legitimidade está relacionada com governabilidade**, visto que se os governos não forem legitimados não haverá condições necessárias para governar.

Mas governabilidade **significa também** que o governo deve tomar decisões amparadas num processo que inclua a participação dos diversos setores da sociedade, dos poderes constituídos, das instituições públicas e privadas e segmentos representativos da sociedade, **para garantir que** as escolhas efetivamente atendam aos anseios da sociedade, e contem com seu apoio na implementação dos programas/projetos e na fiscalização dos serviços públicos.

Os **governos legítimos**, segundo Lamartine Braga *et al.* (2008),

> têm Constituição e leis duradouras em espírito e ações; tratam os cidadãos imparcialmente, respeitam os indivíduos e a comunidade; tomam decisões transparentes; usam poder coercivo; protegem os interesses coletivos de ganhos privados; usam políticas atuais que satisfazem as necessidades dos cidadãos envolvidos; cuidam dos interesses coletivos; constroem e mantêm a confiança nas instituições públicas.

A **fonte ou origem da governabilidade** são os cidadãos e a cidadania organizada, os partidos políticos, as associações e demais agrupamentos representativos da sociedade. Vinicius Araujo (2002) descreve essa fonte de legitimidade como "o apoio obtido pelo Estado às suas políticas" e como a capacidade dos governos de "articular alianças e coalizões/pactos entre os diferentes grupos sociopolíticos para viabilizar o projeto de Estado e sociedade a ser implementado".

Para Bezerra (2020), a governabilidade também envolve os poderes Legislativo e Judiciário, os Estados e Municípios, os grupos econômicos, os *eleitores e cidadãos*. Para esse autor, a governabilidade se constrói mediante o equilíbrio entre as esferas de poder e a mediação de interesses, influenciada pela capacidade de negociação e de obtenção de novos apoios. O apoio popular, fortalecido por meio de diálogo com conselhos, cidadãos e representantes da sociedade, dá ao Presidente maior força para promover suas ideias e mudanças diante dos demais atores institucionais (Legislativo, Judiciário, Estados, Municípios).

Fica claro, portanto, que o **desafio da governabilidade consiste em conciliar os muitos interesses** desses atores (na maioria divergentes) **e reuni-los num objetivo comum** a ser perseguido por todos (ou vários objetivos comuns). Assim, a capacidade de articular-se em alianças políticas e pactos sociais constitui-se em fator crítico para a viabilização dos objetivos do Estado. Essa **tentativa de articulação** que a governabilidade procura **é uma forma de intermediação de interesses**; entre eles inclui-se o clientelismo e o corporativismo. Nos dois casos o que se procura é conciliar interesses, reduzir atritos e aumentar a governabilidade.

Atenção → O clientelismo e o corporativismo são meios utilizados pelos governos para obtenção de apoio, com vistas a aumentar sua legitimidade e fortalecer a governabilidade.

Segundo o dicionário Aurélio (2003), **clientelismo** é um tipo de relação política em que uma pessoa (o patrão) dá proteção à outra (o cliente) **em troca de apoio** (eleitoral), estabelecendo-se um laço de submissão pessoal que não depende de relações de parentesco e não tem conotação jurídica. Para José Murilo Carvalho (1997) é "um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, **em troca de apoio político**, sobretudo na forma de voto".

O **clientelismo consiste numa ação entre desiguais** (assimétrica) em que um é o patrão e os demais são clientes. Foi muito utilizado pelo coronelismo e em determinados períodos era a única forma de as pessoas terem acesso a bens e serviços – haja vista que o Estado não os fornecia. Mas **não só o coronelismo se valia desta prática, como também políticos e governos**. Segundo Surama Pinto (1997), "neste tipo de relação políticos e/ou o Governo trocam com setores pobres da população votos por empregos e serviços sem a mediação de terceiros". Essa prática vai enfraquecendo na medida em que o Estado disponibiliza serviços sociais de caráter universal a toda a população.

Atenção → Não confunda **clientelismo**, que pressupõe duas pessoas, em que se trocam benefícios por apoio político, com **fisiologismo**, que se caracteriza pela ação de grupos, que buscam vantagens pessoais em detrimento do interesse público.

Silvana Araujo (2016) destaca que "O clientelismo – foi e é – uma troca de favores por benefícios econômicos", e afirma que ele não desapareceu, que "até se revigorou com a nova geração de políticos". Trata-se de um **novo clientelismo – político e de fundo oligárquico** – que domina o país, cuja relação ocorre entre poderosos e ricos e não mais entre ricos e pobres. Segundo a autora o clientelismo político e a corrupção no Brasil andam lado a lado: se renovaram, se fortaleceram como troca de apoio político por voto no parlamento brasileiro.

Diferentemente do clientelismo, o **corporativismo** é uma prática de organização social com base em **entidades representativas** de interesses das categorias profissionais. É uma ação sindical, política, em que prevalece a defesa dos interesses ou privilégios de um setor organizado da sociedade (Dicionário Aurélio, 2003). Essas entidades contam com o apoio do Estado e detêm o **monopólio da representação** (um sindicato para cada categoria).

Segundo Philippe Schmitter (1979), no **corporativismo**, a representação de interesses é ordenada com

> um número limitado de categorias únicas, obrigatórias, não competitivas, organizadas hierarquicamente e diferenciadas funcionalmente, reconhecidas ou autorizadas (se não criadas) pelo Estado, que lhes concede deliberadamente o monopólio da representação no interior de suas respectivas categorias em troca do controle, seleção de lideranças e subsídios.

O **corporativismo é utilizado para remoção ou neutralização de conflitos**: econômicos, relacionados à concorrência de mercado; sociais, relacionados à luta de classes; e políticos, relacionados aos conflitos partidários. O corporativismo é típico de governos autoritários (como o fascismo). No Brasil, foi fortemente utilizado no Governo Vargas e **caracterizou-se pela exclusão** da grande maioria dos trabalhadores.

A doutrina menciona **dois tipos de corporativismo**:

O **corporativismo estatal** – no qual o Estado era quem escolhia os interlocutores e lhes concedia a representação monopolista de interesses (somente para quem aceitasse as regras impostas pelo Estado). O número dessas entidades era limitado e, regra geral, eram criadas pelo próprio Estado: assim **o Estado acabava por controlar a classe trabalhadora por intermédio dessas entidades.** Para Nelson Oliveira (2001), eram "instrumentos de controle da força de trabalho ... criação de um sindicalismo oficial, sem nenhuma possibilidade de liberdade e vigiado por uma aparelhada e violenta repressão". Esse era o modelo utilizado por Vargas.

No **neocorporativismo** (ou corporativismo societal) – a representação ocorre entre a sociedade civil e o Estado. Existe um grande número de **associações/entidades representativas** que passam a decidir com o Estado a questão das políticas públicas. Regra geral, elas também detêm o monopólio da representação; no entanto, o Estado não cria essas entidades, mas concede-lhes o reconhecimento institucional e lhes delega algumas funções (públicas ou semipúblicas – Claus Offe, 1989). **No neocorporativismo são as entidades privadas que conquistam o direito de participar do processo decisório**.

O neocorporativismo **originou-se na Europa** – no período pós-Segunda Guerra – como **fruto do capitalismo e da democracia**, e como **forma de solução de conflitos interclasses**, num momento de fraca re-

presentatividade dos partidos políticos. Para Phillip Schmitter (1989), "o neocorporatismo representa um arranjo institucional ligando interesses organizados associativamente com as estruturas decisionais do Estado". Foi uma forma encontrada para integrar a classe trabalhadora organizada ao Estado e ao capitalismo – construindo pactos/acordos tripartites – com vistas a acelerar o crescimento econômico.

Para Wilma Keller (1995), o neocorporativismo expressa "uma articulação entre Estado, sindicatos e empresariado, em que a força e a autonomia dos sindicatos constitui uma condição para a consolidação de sistemas tripartites de formulação de políticas". Um **exemplo são as câmaras setoriais**, das quais participam trabalhadores, empresários e representantes do Estado. Maria Labra (1999) considera o neocorporativismo como uma forma "ideal de formulação de políticas, traduz ações concertadas, cooperativas, que envolvem tanto escolhas entre cursos alternativos, quanto a representação e intermediação de interesses".

Marino Regini (1986) destaca que "num sistema neocorporativo, a organização representativa dos interesses particulares é livre para aceitar ou não suas relações com o Estado, contribuindo, portanto, para definilas, enquanto no corporativismo clássico é o próprio Estado que impõe e define estas relações".

Atenção → São **diferenças marcantes** entre o corporativismo e o neocorporativismo: no primeiro caso, o Estado cria as entidades e impõe às regras do jogo; e no segundo, o Estado não cria, e as associações e entidades representativas são livres para aceitarem (ou não) a representação de interesses.

A teoria do italiano Norberto Bobbio (1991) descreve a governabilidade e a não governabilidade como fenômenos incompletos, "processos em curso". **A não governabilidade é uma espécie de crise que engloba a governabilidade e a governança ao mesmo tempo.** Relaciona-se, de um lado, com a crise econômica do mercado, que resulta numa crise fiscal do Estado, e, de outro, com a crise do não atendimento ao excesso das demandas advindas da sociedade. Bobbio denomina a não governabilidade como "a soma de uma crise de *input* (entradas, insumos) e de uma crise de *output* (saídas, produtos)". Na crise de saídas a governança administrativa não consegue atender às demandas, o que acaba por gerar a crise de entradas, no que se refere ao apoio político e da sociedade ao governo, que diminui/enfraquece a autoridade política e afeta a legitimidade.

Atenção → Não governabilidade **é diferente** de ingovernabilidade: **ingovernabilidade** ocorre quando falta ao Governo o apoio necessário, a legitimidade (falta de apoio político dos parlamentares e falta de apoio popular); **não governabilidade** é a soma de duas crises simultâneas: a crise de governabilidade aliada a uma crise de governança.

A governabilidade tem na governança seu meio de atuação. Assim, uma boa governança auxilia no processo de legitimação dos governos e aumenta sua governabilidade.

Atenção 1 → A governabilidade acima abordada **refere-se à cúpula dos governos:** Nacional, Estadual e Municipal.

Atenção 2 → A **governabilidade em nível de Órgão/Entidade** pública é decorrente do poder de governar e da legitimidade democrática do Estado/Nação. Ela apoia-se na imagem institucional favorável junto à sociedade e na confiança depositada pelos cidadãos e outras partes interessadas na sua atuação. **A governabilidade de um Órgão/Entidade pública está relacionada com a capacidade de assegurar condições sistêmicas e institucionais para que a organização cumpra a sua missão.** Envolve a intermediação de interesses em nível local e o relacionamento com as partes interessadas – com a capacidade da alta administração exercer sua autoridade política de forma a garantir o alcance dos objetivos institucionais e o atendimento do interesse público. Neste nível também **a dificuldade está em conciliar os muitos interesses** dos usuários dos serviços públicos com o interesse público geral e das demais partes interessadas – **reunindo-os em objetivos comuns** a serem perseguidos por todos.

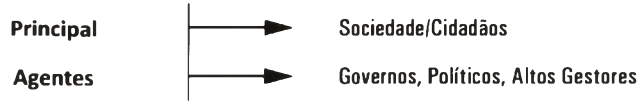
6.2. GOVERNANÇA

6.2.1. Nível Estatal: União, Estados, Municípios[1]

Autores destacam a Governança como necessidade **oriunda da "Teoria da Agência"** em que os "proprietários-principal" são pessoas diferentes

1. O Referencial de Governança do TCU (2014) – neste nível – está em perfeita harmonia com o nosso conteúdo, utilizado desde 2010.

dos agentes (corpo administrativo: diretores e gerentes), e os agentes nem sempre administram o patrimônio segundo os interesses dos "proprietários-principal", que não dispondo de todas as informações relevantes detidas pelos agentes, não conseguem controlar adequadamente suas ações (ou seja, os **agentes devem ser monitorados e controlados pelo principal**, para assegurar que atuem de acordo com seus interesses). **No meio público** a "Teoria da Agência" também pode ser utilizada; ela trata da relação principal-agente entre: sociedade/cidadãos e Governos, Políticos e burocratas/gestores públicos.



Contudo, no contexto democrático, a **Governança pública também se fundamenta na teoria da escolha pública** – pelo fato de os Governos terem que tomar decisões complexas, que afetam o bem-estar de toda a população, ou ao menos parte significativa dela, e por isso os afetados (cidadãos, associações, organizações, mercado etc.) teriam direito a participar do debate e propor alternativas para as decisões.

Atenção → A Governança Pública **exige** que os governos disponibilizem canais adequados e suficientes, e **incentivem a participação da sociedade** na formulação, implementação e controle dos serviços e políticas públicas.

Governança pública é compreendida como a **capacidade de governar, capacidade de decidir** e **implementar políticas públicas** que atendam às necessidades da população, preservando o equilíbrio de poder e interesses entre governo, administração pública e sociedade/cidadãos. Segundo Bresser-Pereira (1998), "governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas". O Banco Mundial (2015) tem quase o mesmo conceito "capacidade do governo de formular e implementar políticas sólidas de forma eficaz". **Dito de outra forma**, Governança pública é o exercício do poder **político-administrativo** pelo Governo/Administração no gerenciamento e controle da utilização dos recursos (econômicos, sociais, técnicos, infraestrutura etc.) necessários à formulação e implementação de políticas públicas.

Governança relaciona-se com a **competência técnica**, que abrange as capacidades gerencial, financeira e técnica propriamente dita, e tem nos agentes públicos, em sentido amplo, e nos servidores públicos, em sentido estrito, a sua força de ação. "Existe governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma."

O *Caderno Mare* nº 01 menciona que **a governança será alcançada quando o Estado se tornar mais forte, embora menor**: mais forte financeiramente, superando a crise fiscal que o abalou nos anos 1980; mais forte estruturalmente, com uma clara delimitação de sua área de atuação e uma precisa distinção entre seu núcleo estratégico, em que as decisões são tomadas, e suas unidades descentralizadas; mais forte estrategicamente, dotado de elites políticas capazes de tomar as decisões políticas e econômicas necessárias; e administrativamente forte, contando com uma alta burocracia tecnicamente capaz e motivada.

A governança é ampla e envolve: o modo/forma pelo qual o Governo se organiza para prestar serviços à sociedade; o modo/forma de gestão dos recursos públicos; o modo/forma como divulga suas informações; o modo/forma como se relaciona com a sociedade civil; e o modo/forma como constrói os arranjos/acordos institucionais necessários à implementação das políticas públicas. Dito de outra forma, a **governança envolve** estruturas, funções e atividades político-administrativas, sociais e legais, para assegurar que os resultados sejam alcançados e atendam as partes interessadas, especialmente os cidadãos.

A governança é instrumental, é o braço operacional da governabilidade, "pode ser entendida como a outra face de um mesmo processo, ou seja, como os aspectos adjetivos/instrumentais da governabilidade" (Vinícius Araujo, 2002). Por ser um **instrumento da governabilidade** para a realização dos fins do Estado, a governança **pressupõe condições mínimas de governabilidade**, ou seja, em situações de crise grave ou de ruptura institucional, que afetem a governabilidade, a governança restará comprometida, haja vista o seu caráter instrumental. "**Sem governabilidade é impossível governança**" (*Caderno Mare nº 01*).

Atenção 1 → Uma boa governança fortalece a legitimidade do Governo e aumenta sua governabilidade.

Atenção 2 → Mesmo sendo instrumental, para a Esaf o conceito de governança possui um caráter mais amplo que o conceito de governabilidade.

O TCU (2014) citando WORLD BANK afirma que a **efetiva governança** pública pressupõe que exista: um Estado de Direito, uma sociedade civil participativa, uma burocracia ética e profissional, políticas planejadas, previsíveis e transparentes; e braço executivo/administrativo responsável pelas ações.

A partir do ano 2000, a **governança federal apresentou significativa evolução** mediante investimentos em capacitação e treinamento dos servidores públicos, mediante a incorporação de técnicas utilizadas pelo setor privado, e mediante a utilização intensiva de TI e sistemas informatizados como ferramenta de gestão estratégica, tática e operacional.

Um novo termo surgiu nesse contexto: **é a nova governança pública** – que inclui a participação do **mercado** e da **sociedade civil** nas decisões – fato que dificulta ainda mais a distinção dos termos governança *versus* governabilidade. A nova governança seria uma espécie de "ponte" entre os interesses do mercado e da sociedade civil e a governabilidade. "A governança, de fato, ultrapassa os aspectos operacionais das políticas, incluindo mecanismos de agregação de interesses, de decisões políticas, de redes informacionais e de definições estratégicas" (Jardim, *apud* Wagner Araujo e Marco Gomes, 2006). Palavras como alianças, acordos, parcerias e cooperação (entre governo, mercado e sociedade) surgem fortes nesse novo conceito.

Atenção → Alianças, acordos, parcerias e cooperação também fazem parte da governabilidade. **Diferencie-os desta maneira**: se forem utilizados para legitimar os governos, para obtenção de apoio político, se referem à governabilidade; se forem utilizados num sentido mais administrativo-operacional, de decisões e ações relacionadas à implementação de políticas públicas e melhores formas de prestar/controlar os serviços públicos, então referem-se à governança.

A nova governança contempla a possibilidade de múltiplas participações e parcerias intra e interorganizacionais na tomada de decisão e na implementação/controle das políticas públicas, gerando corresponsabilidade. **Essa nova governança possui um conceito mais amplo.** Segundo Eduardo Grin (2008),

> O que as novas formas de governança participativa buscam é a construção de uma esfera pública não estatal e uma prática política que fortaleça a auto-organização da sociedade civil. A legitimidade se desloca do poder constituído e

> autorreferenciado para os canais institucionalizados de participação popular. É esse processo de "cogestão" que combina democracia direta e democracia representativa e faz a sociedade civil chancelar a legitimação do Estado e seu papel de ente regulador da relação dos diversos atores sociais e políticos.

Outro termo recente é a governança eletrônica/digital, que abrange o termo Governo Eletrônico, sendo este um dos meios para efetivação dessa governança. A governança eletrônica (*e-governance*) engloba políticas, estratégias e recursos necessários à efetivação do Governo Eletrônico, para sua utilização político-social. Através de meios eletrônicos promove a interação entre governantes e governados (Riley, 2003). **As novas tecnologias vêm sendo utilizadas como instrumentos para o incremento da governança pública.** Fazem parte dessa governança: a divulgação de informações públicas, a facilitação de acesso aos serviços públicos, o suporte à elaboração de políticas públicas e a abertura de canal para a participação do cidadão no processo decisório – mediante a utilização da tecnologia de informação e comunicação, especialmente a internet.

Atenção → Governança eletrônica/digital refere-se à capacidade dos governos utilizarem as tecnologias de informação e comunicação para – com a participação dos cidadãos – definir e implementar políticas públicas com mais eficiência e efetividade. Pode ser vista como uma evolução do Governo Eletrônico, focando maior participação dos cidadãos no meio público.

Vários autores compartilham o pensamento de governança eletrônica/digital: visualizam o Governo Eletrônico como um "potencializador de boas práticas de governança e catalisador de uma mudança profunda nas estruturas de governo", e também como um instrumento capaz de proporcionar "mais eficiência, transparência e desenvolvimento, além do provimento democrático de informações para decisão" (Marco Ruediger, 2002).

A **Estratégia de Governança Digital** do Governo Federal, 2016, visa **orientar e integrar as iniciativas** de governança digital e **aumentar a efetividade** da geração de benefícios para a sociedade brasileira por meio da: expansão do acesso às informações governamentais, melhoria dos serviços públicos digitais, e ampliação da participação social. Nove **princípios** orientam a EGD: foco nas necessidades da sociedade; abertura e transparência;

compartilhamento da capacidade de serviço; simplicidade; priorização de serviços públicos disponibilizados em meio digital; segurança e privacidade; participação controle social; governo como plataforma; e inovação.

Com a Estratégia de Governança Digital, busca-se ampliar as possibilidades de participação social e de construção colaborativa de políticas e iniciativas inovadoras de governo digital, e, oferecer melhores serviços que respondam às exigências de transparência e prestação de contas para a sociedade. Busca-se **a simplificação e agilização** na prestação dos serviços públicos digitais, com apoio do programa Bem Mais Simples Brasil/2016.

A governança eletrônica/digital utiliza a forma de "redes", que permitem mais participação dos cidadãos no meio público, assim como na luta pela solução e atendimento de demandas locais. Na visão de Pedro Jacobi "as redes horizontalizam a articulação de demandas e se servem das modernas tecnologias de informação para disseminar seus posicionamentos, denúncias e propostas, como referencial cada vez mais legítimo da presença de uma emergente sociedade civil global".

As novas tecnologias proporcionaram um ambiente propício para a governança em rede, num momento em que floresce o associativismo civil em escala nacional e local, com o crescimento acelerado das ONGs, tanto em número quanto em tamanho, que se articulam e ganham legitimidade e liberdade de atuação, em parceria ou com o fomento do Estado, num ambiente democrático.

A Governança foca no alcance de resultados desejados pela sociedade, com a finalidade de gerar valor público que satisfaça as partes interessadas; e também traz consigo a ideia de conter a expansão do tamanho do Estado; ao mesmo tempo que propõe a ampliação do papel da sociedade civil organizada no meio público.

Na Governança, **compliance** significa agir de acordo com as normas, informada por princípios que se coadunam com a própria governança, com destaque para a equidade, que pode ser traduzida como o tratamento justo e isonômico em relação aos direitos, deveres, interesses e necessidades dos dirigentes, usuários, cidadãos e sociedade. **Aplicando a compliance**: instituir código de ética simples, de fácil entendimento e aplicação; educar para a compliance, quanto a objetivos, normas e aplicação; auditar todas as áreas, gerenciar riscos e avaliar os processos; instituir canal para denúncias, vinculado a autoridade máxima ou conselho; monitorar, premiando boas práticas e aplicando sanção para as não conformidades; promover a melhoria contínua. Todos esses aspectos devem ser supervisionados

e fiscalizados por pessoa ou equipe vinculada a autoridade máxima ou conselho de administração.

A sigla **ESG**, em português **ASG**, compreende a questão ambiental, social e governamental (governança), e apregoa a adoção de práticas pelas organizações privadas e públicas, em três dimensões: **ambiental**, ações visando à preservação ambiental e aplicação de soluções que amenizem os impactos no meio ambiente; **social**, ações direcionadas a gerar benefícios as pessoas e a sociedade; **governança**, ações para organizar a administração e a gestão, e assegurar boas práticas em todas as áreas da organização.

Atenção → O ESG/ASG consiste numa estratégia em que a governança, a sustentabilidade, e o social, caminham juntos para melhorar o bem-estar atual e assegurar o das futuras gerações. Todavia, cabe a governança o papel principal: usar de seu poder para exigir da administração e da gestão que, sem esquecer de todas as demais práticas corretas, necessárias e adequadas, priorizem a sustentabilidade ambiental e social em suas decisões e ações.

Atenção → O conceito de Governança vem sendo multiplicado, pulverizado e expandido, e alguns deles são incorretos – por isso, **concentre-se em referenciais válidos** para assegurar a sua correta compreensão e aplicação.

6.2.2. Governança em Nível de Órgão/Entidade

Na **iniciativa privada** a governança corporativa representa o modo como as organizações são administradas e controladas, e como interagem com as partes interessadas – com vistas a agregar valor, melhorar sua imagem e assegurar a sustentabilidade. **Inclui** políticas, regulamentos/instruções, controle, processos, estratégia e cultura, e orienta-se pelos **princípios** da transparência, equidade, responsabilidade por resultados, cumprimento das normas e *accountability*. Para o IBCG "Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle, e demais partes interessadas", ainda segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, o conselho de administração é o guardião do sistema de governança – e a governança é guardiã dos direitos das partes.

Atenção → A Governança assume o processo decisório estratégico, assegura a participação das partes interessadas, monitora as ações da alta administração, cobra o gerenciamento de riscos, orienta a comunicação e estabelece as formas de prestação de contas e de apuração dos resultados.

Paludo e Oliveira (2021, p. 15) definiram a Governança Organizacional aplicada aos Órgãos e Entidades públicas, ou seja, a **Governança Organizacional Pública**, como

> o sistema que, em harmonia com as normas e princípios vigentes e preservando o interesse público-social, assegura às partes interessadas o governo e o direcionamento estratégico da sua instituição, o monitoramento e controle do desempenho da administração, o gerenciamento dos riscos, a busca e avaliação dos resultados, a garantia de transparência e *accountability*, e a responsabilização dos agentes com poder de decisão.

Nesse livro[2], Paludo e Oliveira (2021) apresentam o primeiro modelo de implementação da Governança Organizacional Pública, e tecem diversas explicações acerca da Governança, entre elas: a Governança organizacional pública não é a mesma da Governança Corporativa privada, foi adaptada às particularidades das instituições públicas; governança não é administração ou gestão, ela está acima da gestão; a Governança **não é** um modelo: ela é um sistema, cuja implementação pode ser modelada.

O TCU (2014-2018) define a Governança no setor público como um conjunto de mecanismos de **liderança, estratégia e controle** postos em prática **para** avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, **com vistas** à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Para o TCU a **Governança nas Organizações Públicas** visa garantir que cada órgão ou entidade cumpra seu papel; é **focada** na manutenção de propósitos e otimização dos resultados para os cidadãos, e deve assegurar que as ações do órgão/entidade estejam em sintonia com o interesse público.

Neste nível, o TCU **considera-se importante**: integridade e valores éticos; abertura e engajamento das partes interessadas; definição de

2. *Governança organizacional pública e planejamento estratégico para órgãos e entidades públicas*, 2ª ed. Indaiatuba: Foco, 2024.

resultados e benefícios sustentáveis em termos econômicos, sociais e ambientais; definição de intervenções necessárias para potencializar e otimizar resultados e benefícios; desenvolvimento das capacidades (organizações, liderança e indivíduos) necessárias àquele fim; gestão de riscos e de desempenho (sustentado por controles internos e instrumentos de gestão das finanças públicas); transparência e *accountability* (por meio da implementação de boas práticas, como as relacionadas a prestação de contas e responsabilização).

Três teorias fundamentam a Governança Organizacional Pública: a teoria da agência (oriunda da iniciativa privada), a teoria do institucionalismo e a teoria da escolha pública. A Teoria **da Agência** pode ser aplicada no meio público, pois existe uma relação entre os principais (sociedade/cidadãos) e os agentes (governos, políticos e gestores), em que a Governança contribui para assegurar, entre outros aspectos, que interesses da sociedade sejam considerados nas decisões.

O **institucionalismo** mostra que as instituições públicas (órgãos e entidades) são importantes e interferem no desenvolvimento das nações e no comportamento de cada indivíduo: a partir do seu funcionamento e da sua efetividade é possível compreender a dinâmica da sociedade e analisar as funções econômicas, políticas, sociais e culturais. Portanto, as instituições têm importância vital na vida econômica, política, social e cultural das nações; os órgãos e entidades **são instituições públicas**; a Governança Organizacional fortalece as instituições; e o bom funcionamento das instituições públicas resulta em estabilidade para o Estado, Governo, Administração Pública e Sociedade.

A teoria da **escolha pública** fundamenta-se, principalmente, no fato de que todos os cidadãos, contribuintes ou não, **serão afetados pelas decisões dos gestores** (Souza; Faria, 2017, p. 14). Esse fato, juntamente com os princípios democráticos da CF/1988, dá legitimidade aos usuários, cidadãos, associações e entidades para participarem da tomada de decisões e da vida das Instituições Públicas. E a Governança exige abertura de espaço para que ocorra essa participação.

Resumindo essas teorias: a sociedade e os cidadãos são os principais; as instituições são importantes e interferem no desenvolvimento das nações

e no comportamento dos indivíduos; e os principais devem ter assegurada sua participação na vida das Instituições Públicas.

Penso que a **boa Governança em órgãos/entidades** é aquela em que o conselho cumpre seu papel de avaliar, direcionar/orientar e controlar; que as principais lideranças são capacitadas para a função e a desempenham com ética e competência; que planeja suas ações ouvindo as partes interessadas e incorporando seus anseios nas decisões, transformando-os em objetivos a serem perseguidos; que adota a melhor estratégia em face dos recursos e competências que possui; que assegura estrutura adequada e suficiente para a prestação de serviços públicos e implementação de políticas públicas; que destina recursos orçamentários suficientes a execução de seu planejamento; em que predominam postura e agir corretos na condução das atividades; que tem um controle interno atuante; que monitora os principais riscos; que divulga informações íntegras e transparentes e que promove a *accountability* de forma ampla e com responsabilidade.

A **Governança para resultados** apoia-se no regime democrático e caracteriza-se pela capacidade da instituição de criar valor público, de ordem social, para a sociedade (Rodrigues, 2015). No processo para gerar esses bons resultados e de forma sustentável, a Governança utiliza-se do planejamento estratégico.

O **planejamento estratégico é a base da Governança para resultados**. É esse planejamento – guiado pela Governança – que faz os órgãos e entidades públicas direcionarem seus esforços para a busca de resultados que agreguem valor aos serviços públicos e que sejam bons para a instituição e para a maioria das partes interessadas, bem como para o crescimento e o desenvolvimento econômico.

6.2.2.1. Referencial de Governança do TCU, Aplicável aos Órgãos e Entidades Públicas[3]

Para o TCU o **sistema de governança** reflete a maneira como diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança. **Envolve**: estruturas administrativas, funções, processos de trabalho, instrumentos/ferramentas, fluxo de informações e pessoas envolvidas na avaliação, direcionamento e monitoramento da organização.

3. Conteúdo adaptado do referencial do TCU, disponível em:<http://portal2.tcu.gov.br>. Acesso 21.abril.2017.

Estrutura

A **estrutura de governança** compreende: **organizações externas** responsáveis pela fiscalização, pelo controle e pela regulação – são autônomas e independentes e não se vinculam apenas a uma organização (Congresso Nacional, TCU); **instâncias externas de apoio** responsáveis pela avaliação, auditoria e monitoramento independente, bem como pela comunicação de disfunções às instâncias superiores de governança (Controle Social e Auditoria Independente); **instâncias internas** responsáveis por definir ou avaliar a estratégia e as políticas, bem como monitorar a conformidade e o desempenho destas, e por garantir que a estratégia e políticas formuladas atendam ao interesse público. Integram a organização (Conselho de Administração ou Alta Administração); **instâncias internas de apoio** realizam a comunicação entre partes interessadas internas e externas, e realizam auditorias internas para avaliar e monitorar riscos e controles internos (Auditoria Interna, Ouvidoria, Comitês).

Atenção → Cabe as Estruturas de governança definir, implantar e manter em operação o sistema de governança – **incluindo também** as instâncias internas, a administração executiva/estratégica, a gestão tática e a gestão operacional.

Em termos de gestão, existem estruturas que contribuem para a boa governança da organização: **administração executiva**, responsável por avaliar, direcionar e monitorar, as ações do órgão/entidade (Autoridade máxima e Dirigentes superiores): a autoridade máxima é a principal responsável pela gestão da organização, e os Dirigentes superiores são responsáveis por direcionar a organização e estabelecer políticas e objetivos. A administração executiva é a alta administração; **gestão tática**, responsável por coordenar a gestão operacional das áreas específicas. Atuam no nível tático: os dirigentes do nível tático (coordenadores) e, eventualmente secretários; **gestão operacional**, é responsável pela execução de processos finalísticos e de apoio. São os gerentes, supervisores e chefes – com suas equipes.

Estrutura da Governança			
Governança	Organizações Externas Instâncias Externas de Apoio	Autônomas/Independentes – fiscalizam, controlam, regulam	
		Avaliam, auditam, monitoram e comunicam disfunções	
	Estruturas Internas Instâncias Internas de Apoio	Definem/avaliam estratégia e políticas, e monitoram desempenho	
		Realizam comunicação, auditorias internas, monitoram riscos	
Administração	Alta administração	Administração Executiva	Avalia, direciona e monitora órgãos/entidades
	>>>>>>>	Gestão tática	Coordena a gestão operacional das áreas
	>>>>>>>	Gestão operacional	Executa processos finalísticos e de apoio

Funções

A governança dá o direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, com a **finalidade** de atender as necessidades dos cidadãos e demais partes interessadas. A **governança** também se preocupa com a qualidade do processo decisório e sua efetividade (quem toma as decisões, se elas agregam valor, e se os resultados foram alcançados).

As **funções básicas** da governança são: avaliar, direcionar e monitorar. **Avaliar** o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros; **direcionar e orientar** a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos; e **monitorar os resultados**, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.

Também **são funções** da governança: definir o direcionamento estratégico; supervisionar a gestão; envolver as partes interessadas; gerenciar riscos estratégicos; gerenciar conflitos internos; auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e promover a transparência e a *accountability* (prestação de contas e responsabilização).

Atenção → As funções básicas são as **funções principais**, as demais contribuem para que as principais sejam bem desempenhadas.

A gestão diz respeito ao dia-a-dia da organização; é responsável pelo planejamento, execução, controle e ação corretiva. Cabe a gestão através de seus agentes primar para que a execução seja eficiente (da melhor forma), e seja eficaz (cumprir as metas de resultado). Ou seja, a gestão usa sua parcela de poder e os recursos disponíveis para alcançar metas, objetivos e resultados estabelecidos.

São **funções da gestão**: implementar programas; garantir a conformidade com as regulamentações; revisar e reportar o progresso de ações; garantir a eficiência administrativa; manter a comunicação com as partes interessadas; e avaliar o desempenho e aprender.

Resumindo: **a governança** provê direcionamento estratégico, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas – a partir do direcionamento – **a gestão** é responsável pelo planejamento, execução e controle das ações, pela utilização dos recursos e pela gestão dos processos organizacionais, para consecução dos objetivos previamente estabelecidos – sendo controlada/avaliada pela governança com base no desempenho e resultados obtidos.

Fonte: Referencial de Governança-2, TCU/2014.

Princípios e Diretrizes

O TCU destaca como **princípios da boa governança**: legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e *accountability*.

O referencial de Governança do TCU cita **diretrizes da boa governança** em órgãos e entidades da administração pública: focar o propósito da organização em resultados para cidadãos e usuários dos serviços; realizar, efetivamente, as funções e os papéis definidos; tomar decisões embasadas em informações de qualidade; gerenciar riscos; desenvolver a capacidade e a eficácia do corpo diretivo das organizações; prestar contas e envolver efetivamente as partes interessadas; ter clareza acerca do propósito da organização e dos resultados esperados; certificar-se que os usuários recebem um serviço de alta qualidade; definir claramente as funções das organizações e as responsabilidades da alta administração e dos gestores; certificar-se de que os agentes comissionados tenham habilidades, conhecimento e experiência necessários para um bom desempenho; tomar ações ativas e planejadas para dialogar com e prestar contas à sociedade; garantir que a alta administração se comporte de maneira exemplar; colocar em prática os valores organizacionais.

6.2.3. Governança em Nível de Atividades Intraorganizacionais

Governança, nesta perspectiva, pode ser entendida como o sistema pelo qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados.

Atenção → A Governança em nível de atividades – é sua subdivisão em Comitês/Áreas como: TI, gestão de pessoas, orçamento e finanças etc.

Sob esta perspectiva, são analisados os processos decisórios, as estruturas específicas de governança e as relações intraorganizacionais, que visam otimizar o uso de recursos, reduzir riscos e agregar valor a órgãos e entidades, e contribuir para o alcance de resultados esperados por partes interessadas internas e externas à organização. Ex: a governança de pessoal, de informação, de tecnologia, de logística, de investimentos, de orçamento e finanças, de regulamentações etc.

Atenção → Os níveis de governança são interrelacionados, interdependentes e complementares – o que torna indispensável o alinhamento entre eles: a Governança nos Órgãos/Entidades deve observar as grandes diretrizes e objetivos nacionais para o setor público – assim como a Governança em nível de atividades segue o direcionamento e a estratégia da Governança Institucional (órgãos/entidades).

➢ Níveis de análise

Para fins de análise, **quatro níveis** são considerados: mecanismos de governança, componentes, práticas, e itens de controle.

1. **Mecanismos de governança:** devem ser adotados a liderança, a estratégia e o controle, como forma de assegurar a execução das **funções de governança** (avaliar, direcionar e monitorar).
2. **Componentes**: aos mecanismos liderança, estratégia e controle – são associados componentes que contribuem para alcançar os objetivos. Para **liderança** os componentes são: pessoas e competências, princípios e comportamentos, liderança organizacional, e sistema de governança; para **estratégia** são: relacionamento com partes interessadas, estratégia organizacional, alinhamento transorganizacional, e estruturas de governança; para **controle** são: gestão de riscos e controle interno, auditoria interna, e *accountability* e transparência.
3. **Práticas**: encontram-se vinculadas a cada componente e também têm como finalidade contribuir para o alcance dos resultados pretendidos.
4. **Itens de Controle**: encontram-se vinculados a cada uma das práticas.

Mecanismos		Componentes		Práticas
LIDERANÇA	PARA: avaliar, direcionar e orientar, e controlar	Pessoas e Competências	Principais temas	Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de Conselho de administração e Alta Administração.
			Gstão de pessoas – Competência: CHA – Avaliação do Desempenho – Gestão do Desempenho	Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração.
				Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração.
				Garantir que o conjunto de benefícios de membros do Conselho de Administração e Alta Administração seja transparente e adequado para atrair bons profissionais e estimulá-los a se manterem focados nos resultados organizacionais.
		Princípios e Comportamentos	Principais temas	Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do Conselho de Administração e da Alta Administração.
			Princípios de Conduta – Ética	Estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros do Conselho de Administração e de Alta Administração.
				Estabelecer mecanismos para garantir que a Alta Administração atue de acordo com padrões de comportamento baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e no código de ética e conduta adotado.
LIDERANÇA	PARA: avaliar, direcionar e orientar, e controlar	Liderança Organizacional	Principais temas	Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais.
			Delegação de autoridade	Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos.
				Assegurar, por meio da política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização.
				Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno.
				Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências.
		Sistema de Governança	Principais temas	Estabelecer as instâncias internas de governança da organização.
			Balanceamento de poder e autoridade – Papéis e responsabilidades	Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.
				Estabelecer o sistema de governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas.
ESTRATÉGIA	PARA: avaliar, direcionar e orientar, e controlar	Relacionamento com partes interessadas	Principais temas	Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo.
			Partes interessadas – Efetividade – Equilíbrio – Relacionamento	Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.
				Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores.

Mecanismos		Componentes		Práticas
ESTRATÉGIA	PARA: avaliar, direcionar e orientar, e controlar	Relacionamento com partes interessadas	Partes interessadas – Efetividade – Equilíbrio – Relacionamento	Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam o maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.
		Estratégia Organizacional	Principais temas	Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas.
			Propósito – Missão – Visão – Objetivos – Planejamento – Gestão – Estratégia – Política – Avaliação	Estabelecer a estratégia da organização.
				Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.
		Alinhamento Organizacional	Principais temas	Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas.
			Política pública – Coordenação	
CONTROLE	PARA: avaliar, direcionar e orientar, e controlar	Gestão de Controle e Risco Interno	Principais temas	Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno
			Risco – Controle interno – Evento	Monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional.
		Auditoria Interna	Principais temas	Estabelecer a função da auditoria interna.
			Estatuto de Auditoria – Proficiente – Zelo Profissional	Promover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente.
				Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.
		Accountability e Transparência	Principais temas	Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.
			Accountability – Transparência	Prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de accountability.
				Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos.
				Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.

Referencial de Governança 3 do TCU/2020

Em dezembro de 2020, o TCU lançou o Referencial de Governança 3, com mais flexibilidade em relação à adoção do modelo e de práticas pelas instituições públicas. No entanto, registre-se que o modelo do TCU tem **viés de Órgão de Controle**, que carece, portanto, de adaptação para atender às necessidades do gestor público.

Nesse ponto, sugiro a leitura do livro *Governança organizacional pública e planejamento estratégico para órgãos e entidades públicas* (Editora Foco, 2024), que traz o primeiro modelo para implementação da Governança Organizacional Pública, sob a ótica do gestor público.

6.3. *ACCOUNTABILITY*

Embora de origem remota, o termo *accountability* "veio para ficar" a partir da terceira onda de democratização dos anos 1980-1990. **Um dos objetivos dos regimes democráticos é aumentar a responsabilização (*accountability*) dos governantes**. Os políticos devem estar permanentemente prestando contas aos cidadãos. Quanto mais clara for a responsabilidade do político perante os cidadãos, e a cobrança destes em relação ao governante, mais democrático será o regime (*Caderno Mare* nº 01). A accountability envolve, além do dever e da responsabilidade de prestar contas, o desejo de fazê-lo de forma voluntária.

Atenção → A accountability é uma conquista da democracia.

A **utilização de recursos** públicos e a **prestação de contas** sempre foram objeto de debate e preocupação, haja vista os constantes e contínuos desvios e má aplicação desses recursos, aliados à falta de penalização das autoridades responsáveis pela sua destinação. **Como solução**, busca-se não só fortalecer os controles, mas também despertar a consciência da correta utilização dos recursos e da necessidade de prestação de contas transparentes. O controle social também exerce importante papel nesse contexto.

A noção de *accountability* encontra-se relacionada com o uso do poder e dos recursos públicos, em que o titular da coisa pública é o cidadão, e não os políticos eleitos. Nas experiências de *accountability* quase sempre "estão presentes três **dimensões:** informação, justificação e punição". Essas dimensões podem ser vistas como diferentes modos para evitar e corrigir abusos cometidos por governos, políticos e gestores públicos, "obrigando que seu exercício seja transparente; obrigando que os atos praticados sejam justificados; e sujeitando o poder à ameaça de sofrer sanções" (Schleder, *apud* Ana Mota, 2006).

O conceito de *accountability* **pressupõe duas partes**: uma que delega a responsabilidade e a outra que é responsável por gerir os recursos. Concomitantemente, cria-se a obrigação de prestação de contas por parte de quem administra os recursos, que deverá demonstrar por meio dos resultados obtidos o bom uso desses recursos.

***Accountability* pode ser entendido como** a "capacidade do sistema político de prestar contas de suas promessas aos cidadãos". Para o TCU, *accountability* compreende o conjunto de processos que visam selecionar,

organizar e disponibilizar informações as partes interessadas. Em auditoria, *accountability* é "a obrigação de responder por uma responsabilidade outorgada". Isso inclui o lado que delega responsabilidade e o lado que presta contas pelos recursos utilizados. Para Matias-Pereira é o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maiores transparência e exposição das políticas públicas.

Ana Mota (2006) entende que *accountability* "consiste na relação obrigacional que determina que quem recebeu um múnus de alguém deve prestar esclarecimentos de seus atos, motivando-os, e, se apurada alguma irregularidade, estará sujeito a sanção". Refere-se à contrapartida do poder de tomar decisões e de utilizar recursos públicos, refere-se à **prestação de contas**. Mas não reside somente no fato da prestação de contas, mas no fato de responsabilizar-se pela correta utilização dos recursos, para que atendam às necessidades públicas e ao mesmo tempo respeitem as normas legais aplicáveis.

Por parte do gestor público, trata-se do compromisso ético e legal de responder pela delegação recebida, demonstrando que geriu os recursos públicos com responsabilidade e respeitando as normas legais – e que utilizou práticas de gestão eficientes, eficazes e transparentes.

Atenção → *Accountability* inclui a obrigação de prestar contas, a utilização de boas práticas de gestão e a responsabilização pelos atos e resultados decorrentes da utilização dos recursos públicos.

Outro termo utilizado nesse contexto é a **"responsividade"**, em que os governantes responsivos obedecem aos desejos ou às determinações dos cidadãos (o que os levaria a adotar políticas para atender a esses desejos). Reflete quão bem as expectativas legítimas da população estão sendo atendidas. Os **governos são responsivos** "quando promovem os interesses dos cidadãos, adotando políticas escolhidas pelos cidadãos" (Araújo; Gomes, 2006).

A responsividade não é um termo autônomo, ela se vincula ao termo *accountability*, como um de seus elementos, assim como a responsabilidade. Segundo Lamartine Braga *et al.* (2008), o governo responsivo executa fielmente as políticas do dia a dia; satisfaz as necessidades dos grupos de clientes; comunica-se e toma conselhos; usa políticas atuais que satisfazem as necessidades dos cidadãos envolvidos.

Num ambiente democrático há um forte aspecto político no *accountability*. Para Adam Przeworski (1996), há *accountability* nos governos quando "os cidadãos têm possibilidade de discernir aqueles que agem em seu benefício", e assim são capazes de lhes conceder aprovação e/ou lhes impor sanções, de forma que "os governantes que atuam em prol do benefício dos cidadãos sejam reeleitos, e os que não o fazem sejam derrotados".

Os mecanismos de *accountability,* ***se corretamente aplicados***, ajudam o governo a corrigir e melhorar as práticas e políticas públicas, assim como fortalecer o Estado e as instituições (Juliana Gil, 2016).

Tipos de *accountability*

O *accountability* **legal** é obrigação que decorre das normas jurídicas vigentes. Na literatura há menção a **três tipos de *accountability***: o horizontal e o vertical, estabelecidos por Guillermo O'Donnel, e o societal.

O ***accountability* horizontal** ocorre através da mútua fiscalização e controle existente entre os poderes (os freios e contrapesos), ou entre os órgãos, por meio dos Tribunais de Contas ou Controladorias Gerais e agências fiscalizadoras – pressupõe uma **ação entre iguais ou autônomos.** Esse *accountability* refere-se à "transparência das ações da gestão pública em relação aos agentes que podem fiscalizá-las e puni-las" (Marcelo Amaral, 2007). O *accountability* horizontal pressupõe que existam órgãos próprios de Estado detentores de "poder e capacidade, legal e de fato, para realizar ações, tanto de monitoramento de rotina quanto de imposição de sanções criminais ou de *impeachment,* em relação a ações ou omissões ilegais exercidas por outros órgãos ou agentes do Estado" (O'Donnel, *apud* Ana Mota, 2006).

Atenção → A ação **entre iguais** ocorre entre os poderes (freios e contrapesos) e a ação **entre autônomos** se dá mediante as agências e órgãos (dos poderes ou independentes).

São mecanismos/instrumentos de exercício do *accountability* **horizontal**: o sistema de freios e contrapesos estabelecido na Constituição; a atuação do Ministério Público; os Tribunais de Contas, as Controladorias Gerais e agências fiscalizadoras; as ouvidorias públicas; os partidos políticos. Há autores que também incluem a imprensa em geral (apesar de não possuir poder formal de punição).

O ***accountability* vertical** ocorre quando **os cidadãos controlam os políticos e governos** por meio de plebiscito, referendo e voto, **ou** mediante o exercício do controle social – pressupõe uma **ação entre desiguais.** O *accountability* vertical refere-se à "transparência das gestões em relação aos eleitores que podem assim fiscalizá-las e puni-las, principalmente através do voto em eleições livres e justas" (Marcelo Amaral, 2007); ou no dizer de Juliana Gil (2017), realiza-se por meio de eleições livres e justas, nas quais o cidadão manifesta sua vontade por meio do voto, punindo ou premiando o candidato, dando-lhe ou não seu apoio na eleição.

Para concretizar o accountability vertical os cidadãos precisam ter acesso às informações acerca do desempenho de Governos e Políticos, para saber se estão atuando na defesa do interesse público, com vistas a reeleger os que atuam em favor dos interesses dos cidadãos, e fazer que percam as eleições os que atuam segundo seus interesses pessoais.

Na teoria da relação agente-principal, os cidadãos são o "principal" e os governos e políticos são o "agente". O *accountability* vertical tem caráter político e pode ser considerado um **mecanismo de soberania popular**, incidindo sobre os atos dos políticos e demais agentes públicos. **Os principais mecanismos/instrumentos são o voto e a ação popular.** Para O'Donnel *apud* Ana Mota (2006) *accountability* vertical são "os mecanismos institucionais que possibilitam ao cidadão e à sociedade civil exigir a prestação de contas pelos agentes públicos, sendo as eleições livres e justas o principal".

Atenção 1 → Os principais mecanismos de ***accountability* vertical** são o voto e a ação popular.

Atenção 2 → O *accountability* vertical é também denominado ***accountability* democrático**, e há autor que o chama de 'accountability eleitoral'.

O terceiro tipo é o ***accountability* social (ou societal)**, que não está ligado ao cidadão e ao voto, mas às diversas entidades sociais como associações, sindicatos, ONGs, mídia etc., que investigam e denunciam abusos cometidos, e cobram responsabilização. É uma forma de *accountability* vertical, porém não eleitoral.

Segundo Smulovitz e Peruzzotti (2000) o *accountability* social é um mecanismo de controle não eleitoral, que utiliza ferramentas institucionais e não institucionais, e envolve múltiplas associações, movimentos ou mídia,

com vistas a expor erros e falhas do governo, incluir novas questões na agenda pública ou influenciar as decisões políticas.

É uma espécie de controle social realizado pela sociedade civil, que **procura alcançar também os burocratas gestores, e não somente políticos ou governos.** Características dessas entidades são a grande diferença (assimetria) de recursos, e a ausência de mandato legal para o exercício de *accountability*.

Atenção → O *accountability* societal é capaz de alcançar também os gestores públicos.

O *accountability* societal é incapaz de aplicar sanções contra os agentes públicos em casos de transgressões, pois não possui competência/poder legal para isso; e **pressupõe** a existência de liberdade de expressão para denunciar os erros/falhas dos governos e gestores públicos. Segundo Luis Miguel (2005), suas advertências e denúncias ganham efetividade apenas quando sensibilizam alguma instituição de controle: o Ministério Público, o Tribunal de Contas, ou o eleitorado.

Accountability no Brasil

O processo de construção do *accountability* é lento, e depende em grande parte de cobrança pela população. "Queremos dizer que o *accountability* é um processo em construção na sociedade brasileira, e não dá para esperar da noite para o dia uma mudança radical nos processos e na cultura política" (José Pinho, 2008).

Faltam mais consciência e organização por parte da sociedade e dos cidadãos. Segundo Ana Campos (1990), "somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para o *accountability*. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor". Para Felipe Puccioni (2016), alguns termos contrários a *accountability* ainda permeiam a realidade brasileira como nepotismo, favoritismo, privilégios para alguns/poucos, falta de participação da sociedade civil, autoritarismo, populismo, crise de credibilidade das instituições, troca de votos por cargos públicos etc.

Ainda nesse sentido, Saldanha (2020) relata que no Brasil o foco do poder público é oferecer serviços mais céleres, com pouca preocupação quanto à transparência e ao *accountability*.

Os autores consideram que no Brasil existe "uma situação de fraca *accountability*". O resultado vem de uma baixa pressão por transparência e prestação de contas pela sociedade, aliada ao "insulamento" dos governos em relação à sociedade civil.

Atenção → No Brasil existe uma situação de fraca *accountability*.

Danielle Fiabane (2001) destaca o desafio de substituir valores tradicionais como o patrimonialismo e o clientelismo pelos valores sociais emergentes, e vê no **controle social organizado** uma forma de melhorar o *accountability* no Brasil, pressionando os governos e gestores públicos a prestarem contas de suas decisões/ações com responsividade.

Embora a "situação geral" no Brasil seja de fraca *accountability*, cabe destacar os investimentos maciços em tecnologia da informação realizados pelo Governo Federal, e a enorme quantidade de informações disponibilizadas nos portais públicos. Nesse ponto, creio que **a situação geral é fortemente influenciada por Estados e Municípios e que na esfera Federal a situação de *accountability* seja diferente e melhor,** haja vista os esforços significativos despendidos pelo Governo Federal a partir do ano 2000.

De outro lado, também é importante destacar os avanços, como a Constituição Federal de 1988, a maior liberdade dada a imprensa por normas legais, o surgimento do controle social, e o fortalecimento de órgãos de Controle como o Tribunal de Contas da União, a Controladoria Geral da União e o Ministério Público.

Quanto à responsabilização pela má utilização dos recursos, estamos realmente gatinhando, visto que, em regra, os maus políticos e gestores não são punidos quando utilizam incorretamente os recursos públicos – mesmo quando há evidências de desvio de recursos e/ou corrupção. Podemos citar como **motivos pela não punição**: a elaboração de leis/normas que deixam "brechas" para afastar/minimizar a punibilidade; a morosidade dos processos judiciais, principalmente quando se trata de casos de corrupção envolvendo políticos e altas autoridades; a corrupção que adentrou Tribunais de Contas e Tribunais Judiciários de todo o Brasil[4].

No entanto, **algo começa a mudar**[5] neste sentido: é o caso do "mensalão do PT" julgado pelo STF; e o caso "lava-jato" julgado pela Juiz Sergio Moro

4. Revelado, principalmente a partir da lava-jato – e existem dezenas de outros casos: basta pesquisar o assunto na internet para constatar que a corrupção ocorre nesses Tribunais.

5. Alguns fatos do Governo Bolsonaro foram indicados pela "transparência internacional" como retrocesso: diminuição da transparência, retirada do Coaf do Ministério da Justiça, aprovação de lei que pune

da Justiça Federal do Paraná: nesses casos, políticos, gestores e empresários envolvidos foram/estão sendo condenados por crimes relacionados com o desvio de recursos e corrupção.

Mal começamos a mudar e já **retroagimos**. O Governo Bolsonaro retirou o Juiz Sérgio Moro da Lava Jato-Paraná e o fez Ministro da Justiça, por pouco tempo. O Procurador Geral da República nomeado é contrário à Lava Jato; os políticos do Centrão (com apoio do Governo) aprovaram leis que aumentam a proteção de políticos e dificultam a investigação e a punição em casos de corrupção em que estejam envolvidos; e muitas decisões do STF foram contrárias à Lava Jato e à punição dos políticos e empresários envolvidos.

Como é fácil de perceber, **a reação dos políticos investigados foi forte**; a equipe do Ministério Público que investiga a Lava Jato foi **dissolvida em 2021**, e muitas das condenações de primeira e segunda instâncias foram revertidas mediante absolvição ou anulação pelos tribunais superiores (STJ e STF).

No período de 2019 a 2022, as instituições de fiscalização e controle não tiveram a independência necessária. Esse fato, aliado ao grupo de militares que participavam do Governo, fizeram com que a fiscalização e o combate a corrupção perdessem força – mas isso não foi ao acaso: tinha a finalidade de dar a impressão que a corrupção tinha diminuido.

Se estávamos numa situação de "fraca *accountability*", agora **decaímos mais ainda**, porque tanto a legislação como as instituições foram propositalmente enfraquecidas; os Governos e Gestores Públicos divulgam o que é do seu interesse e se omitem quanto ao que lhes é desfavorável; e a falta de punição para políticos e poderosos envolvidos em casos de corrupção continua incentivando práticas ilícitas.

quem faz justiça (Membros do Ministério Público e Magistrados); derrubada da prisão em segunda instância pelo STF.

7

TI, SI, GESTÃO DO CONHECIMENTO, GOVERNO ELETRÔNICO E TRANSPARÊNCIA

7.1. TI[1] E SI

As tecnologias da informação são instrumentos utilizados para alavancar a modernização, aumentar a competitividade e apoiar o desenvolvimento econômico e social de todos os setores da economia: local, nacional e mundial – públicos e privados. **As tecnologias abrangem todos os aspectos da vida humana**. Elas provocaram uma gama de mudanças que envolvem toda a estrutura da empresa, incluindo os recursos humanos, e não somente o ambiente tecnológico.

Atenção → As TIs fizeram com que – organizações e pessoas – **dependessem das TIs** para realizar suas atividades, tornando-se assim, indispensáveis.

Manuel Castells (1999) fala de "quebra de paradigma"; chama de "revolução da informação", cujo cerne das transformações são as **tecnologias da informação, processamento e comunicação**. Essa revolução tecnológica começou na década 1970, na região denominada Vale do Silício, no estado da Califórnia – Estados Unidos. O pontapé inicial para o avanço gigantesco da microeletrônica ocorreu na Califórnia em 1971, quando foi inventado o microprocessador. Para Castells, as empresas americanas não só participaram da revolução da década 1970, como continuam a exercer um papel de liderança na sua evolução.

---

1. O termo mais utilizado atualmente é **TIC-Tecnologia da Informação e Comunicação** – porém, como abordamos o assunto Comunicação em outro capítulo, preferimos tratar aqui apenas de TI.

Trata-se, portanto, de uma quebra de paradigma mundial: uma mudança de cultura em face das facilidades de acesso às informações e de acesso aos inúmeros produtos novos em nível global – fomentados pelo barateamento dos custos de produção. Esse paradigma também exige novas formas de organização, mais ágeis e mais horizontais, entre elas: organização em rede, organização do conhecimento, organização do aprendizado, organização flexível, organização virtual, organização inteligente etc.

São **características do paradigma da tecnologia da informação**, de acordo com Manuel Castells (1999): **a informação é a matéria-prima**: são tecnologias para agir sobre a informação, e não apenas informação para agir sobre as tecnologias; **penetrabilidade dos efeitos das novas tecnologias**: a informação é parte integral de toda atividade humana e todos os processos da nossa existência são moldados pela tecnologia; **sistema de redes**: o paradigma da tecnologia da informação é baseado na flexibilidade, no qual processos, organizações e elementos podem ser mudados; **crescente convergência de tecnologias**: específicas para um sistema altamente integrado: microeletrônica, telecomunicações, optoeletrônica e computadores.

Na década 1970 e início da década 1980 a TI era considerada um instrumento a ser utilizado na busca de maior eficiência e controle nas organizações. Porém, as tecnologias da informação começaram a provocar mudanças, e, **dado o seu potencial inovador e facilitador, logo passaram a ocupar um papel estratégico**, permitindo redesenhar processos produtivos, criar novos produtos e relacionar-se em rede com clientes e fornecedores, e também com outras organizações, de forma colaborativa.

Do operacional ao estratégico, a Tecnologia de Informação tornou-se um poderoso instrumento para a obtenção de vantagem competitiva, sendo também facilitadora no processo de adaptação das organizações às mudanças ocorridas no ambiente. A TI interfere e influencia o modo de operação das organizações e os seus resultados econômico-financeiros, sendo um instrumento viabilizador de negócios para qualquer organização.

Atenção → As TI são utilizadas em larga escala nas organizações, tanto no nível operacional quanto no nível estratégico: as TI's possibilitam a criação de valor em todos os processos organizacionais.

A **Tecnologia da Informação pode ser definida** como o conjunto de todas as atividades e soluções providas por recursos de computação; designa o conjunto de recursos tecnológicos e computacionais para geração

e uso da informação. Na verdade, as aplicações de TI **são tantas**, e estão ligadas às mais diversas áreas, que nenhuma definição consegue designá-la por completo. Luciana Marins (2005), em seu estudo sobre TI, menciona as seguintes áreas: microeletrônica, *software*, redes de comunicação, multimídia, comunicação sem fio (*wireless*) e optoeletrônica.

O termo **Tecnologia da Informação serve para designar** o conjunto de recursos tecnológicos e computacionais (*hardware*, *software*, dados e telecomunicações) para geração, armazenamento, processamento, uso e difusão (comunicação) da informação – em suas variadas formas – como: dados, voz e imagens. O glossário do GesPública define que a "Área de TI" compreende todos os setores e subprocessos de trabalho inerentes. Nesse conceito amplo de TI, encontram-se inclusos os sistemas de informação.

O processamento da informação, seja de que tipo for, **é uma atividade de importância central** em todos os países e organizações. O desenvolvimento de novas tecnologias modificou o armazenamento da informação, assim como possibilitou novas formas de organização e acesso aos dados e às obras armazenadas; reduziu custos, facilitou a produção de jornais e permitiu a formação de redes televisivas de âmbito mundial. As TI facilitaram e intensificaram a comunicação institucional e pessoal, ao proporcionarem uma variada gama de opções como: aplicativos de texto, editoração eletrônica, bancos de dados, transmissão de documentos via fax, mensagens e arquivos via e-mail, chat, e consultas diversas através da internet.

Embora Albertin e Albertin (2007) afirmem que "os benefícios do uso de TI podem ser definidos como custo, produtividade, flexibilidade, qualidade e inovação", podemos citar **benefícios mais amplos proporcionados pelas TIs:** redução do custo das operações e aumento da produtividade; provimento de subsídio aos gestores para a elaboração de estratégias; facilidade e rapidez no desenvolvimento de atividades burocráticas; facilidade na gestão dos meios de produção e dos negócios; agilidade nos processos de comunicação e coordenação interna e externa; aumento na qualidade de produtos e serviços; facilidade na circulação de informações intra e interorganizacionais; auxílio no processo de tomada de decisão; auxílio no controle de atividades descentralizadas em vários níveis hierárquicos.

No entanto, registre-se que **os principais benefícios da TI** para as organizações são: a possibilidade de redução de custos e a capacidade de melhorar a qualidade e a disponibilidade das informações e conhecimentos para a empresa, clientes e fornecedores. Para Vodovoz (2015) o principal benefício é a criação de valor para a organização.

A **governança de TI** compreende as diretrizes e regras para a gestão de TI: atua em sintonia com a governança organizacional e o planejamento estratégico institucional e visa assegurar estrutura, tecnologia e pessoal adequados e suficientes para que os processos de negócios e demais atividades a cargo de TI possam ser desempenhados de forma racional e eficiente – contribuindo para a criação de valor e alcance dos objetivos organizacionais.

No Governo Federal, a partir de 2016, a Estratégia Geral de TI **passou a ser denominada Estratégia de Governança Digital** – EGD, que é o principal norteador das ações de TIC do governo federal. O TCU avalia a governança de TI na administração pública federal em três pontos: Governança Corporativa de TI (com foco na liderança); Controles da Gestão (estratégias e planos, informações, pessoas, processos); e Resultados de TI.

Atenção → A governança de TI (em linha com a governança organizacional) é o **sistema que dirige, controla e avalia** a utilização atual e futura dos recursos de TI, considerando as necessidades dos stakeholders.

A **Gestão de TI** atua a partir das diretrizes emanadas da Governança de TI: é responsável por atividades como planejamento, desenvolvimento de soluções, execução e monitoramento – realizadas para atender as necessidades da instituição e demais partes interessadas, alcançar metas/objetivos setoriais e colaborar para o alcance dos objetivos estratégicos.

Registre-se, ainda, a necessidade de **alinhamento estratégico do negócio com o alinhamento estratégico de TI** (e vice-versa); desde a estrutura, processos, comunicação, diretores, gerentes, colaboradores etc. – para maximizar o efeito positivo do uso de TI em todas as áreas e melhorar os resultados da organização.

Sistemas de Informação

Os Sistemas de Informação abrangem o estudo e o desenvolvimento de modelos, técnicas e ferramentas computacionais para auxiliar pessoas e organizações a utilizarem as informações de forma eficiente: eles transformam dados em informações úteis mediante **três atividades básicas**: entrada, processamento e saída.

Sistemas de informação são um "conjunto de componentes interrelacionados", utilizados para coletar, processar, armazenar e distribuir a informação. Independente de qual seja o Sistema de Informação, ele apresenta **duas finalidades principais**: dar suporte à tomada de decisões; e dar suporte ao controle de uma organização.

Atenção → O termo **TI é mais abrangente que SI**, visto que envolve aplicações que ultrapassam em muito os sistemas de informação, incluindo aspectos humanos, administrativos e organizacionais (nessa perspectiva, SI são parte de TI).

Os sistemas de informações referem-se mais ao gerenciamento da informação, mediante utilização de *softwares* organizacionais. **Os SI, propriamente ditos**, são sistemas integrados de suporte à gestão e à realização das funções organizacionais, mas **também podem ser considerados SI** os bancos de dados e as planilhas eletrônicas como o Excel. Em um conceito amplo de SI inclui-se também as pessoas.

Em um enfoque evolutivo, Denis Rezende (2007) **classifica os sistemas de informação em**: "manuais, mecanizados, informatizados, automatizados, e sistemas de informação gerenciais e estratégicos". Pode-se também classificar os sistemas de informação, quanto a sua utilização, em: operacionais, gerenciais e estratégicos.

A importância e a evolução dos SI estão diretamente relacionados ao crescimento das TI. O sucesso de um Sistema de Informação em uma organização depende de Tecnologia da Informação apropriada, das pessoas que irão utilizá-la e da qualidade da informação produzida.

Em um mundo cada vez mais complexo, com excesso de informações, pressão por desempenho, e repleto de alternativas, as pessoas são chamadas a tomar uma infinidade de decisões. **Para facilitar essa tomada de decisão, pessoas e organizações vêm utilizando sistemas de informação** capazes de processar uma grande quantidade de dados e transformá-los em informações válidas – reduzindo assim as incertezas e proporcionando maior assertividade às decisões.

Os sistemas de informações **modernos** proporcionam melhoria dos processos internos e dos serviços prestados ao consumidor final. No contexto organizacional, os sistemas de informação apoiam o planejamento de longo prazo/estratégico, a tomada de decisões, o gerenciamento de estratégias competitivas, o monitoramento e coordenação de processos de negócio, a coordenação e controle das operações, e ainda, a troca de informações, a geração de conhecimento e a comunicação com clientes e fornecedores.

Existem dezenas de sistemas de informação, dois deles se destacam: **1.Sistemas de Apoio/Suporte às Operações** servem de base para os demais sistemas: processam transações, controlam processos, atualizam dados e fornecem algumas informações básicas. Nesse conceito inclui-se o **Sistema de Processamento de Transações**, utilizados em nível operacional para

executar transações, registrar e transmitir dados das atividades diárias rotineiras (folha de pagamento, controle de estoque etc.); **2.Sistemas de Apoio Gerencial**: fornecem informações para a tomada de decisão em geral. Nesse conceito inclui-se: **Sistema de Apoio a Decisão**, utilizados por gerentes para manipular banco de dados e obter informações para tomar decisões e resolver problemas organizacionais; **Sistema de Informação Gerencial** também destinados a gerentes e diretores fornece informações para o planejamento, monitoramento e controle das funções da empresa, e projeções de futuro; **Sistema de Informação Executiva** utilizados pela alta administração como suporte as decisões estratégicas da empresa, realizam análises, destacam aspectos importantes e fornecem informações avançadas (internas e externas).

O objetivo clássico de um SI é proporcionar a informação certa para a pessoa certa na hora certa, em formato, tempo e custos adequados. **O objetivo moderno dos SI** é melhorar o desempenho dos trabalhos realizados dentro de uma organização (melhorar a eficiência organizacional).

Os sistemas de informações **necessitam de um planejamento** capaz de alinhar as necessidades da organização com os sistemas existentes/a ser desenvolvidos, e com os resultados esperados — considerando ainda o ambiente setorial/nacional/mundial e a tecnologia adequada.

Um **Sistema de Informação eficaz**, na opinião de diversos autores,[2] deve: produzir informações realmente necessárias, confiáveis, em tempo hábil e com custo condizente, atendendo aos requisitos operacionais e gerenciais da tomada de decisão; ter por base diretrizes capazes de assegurar a realização dos objetivos organizacionais, de maneira direta, simples e eficiente; integrar-se à estrutura da organização e auxiliar na coordenação das diferentes unidades organizacionais; ter um fluxo de procedimento (interno e externo ao processamento) racional, integrado, rápido e de menor custo possível; contar com dispositivos internos que garantam a confiabilidade das informações de saída e adequada proteção aos dados controlados pelo sistema; ser simples, seguro e rápido em sua operação.

7.2. INFORMAÇÃO, ERA DO CONHECIMENTO E GESTÃO DO CONHECIMENTO

A informação é a ponte entre os dados brutos e o conhecimento que a informação é capaz de gerar. **A informação é considerada a base para**

2. Francisco Teixeira Junior e Francisco Oliveira (2003), Enrico Polloni (2000), Antonio Vidal (1995), Acácio Feliciano Neto (1998), Maria Bissoli (1999).

a competição moderna, sendo as alternativas tecnológicas consequências das necessidades de gerenciamento de informação.

Peter Drucker (1993) considera que "hoje o recurso realmente controlador, o fator de produção absolutamente decisivo, não é o capital, a terra ou a mão de obra. É o conhecimento". Para Boltanski e Chiampello (2009) "a informação é tida como a principal fonte de produtividade e lucro para as empresas".

Um dado representa menos que informação, e conhecimento representa mais que informação. Espartaco Coelho (2004), citando Drucker, afirma que "dados nada dizem sobre a própria importância ou relevância. Porém, os dados são importantes para as organizações – em grande medida, porque são matéria-prima essencial para a criação de informação".

O conhecimento constrói-se a partir das informações, acrescentando-se a ação racional humana. É essa ação humana que transforma a informação em conhecimento. **Conhecimento é uma informação útil,** possível de ser utilizada nas organizações para resolver problemas ou realizar melhoramentos, ou, ainda, para amparar decisões ou construir algo completamente novo.

Atenção → Uma palavra/número só **é um dado**; um dado agregado a algo/alguém (ou um conjunto de dados organizados) **é uma informação**; uma informação útil, passível de ser utilizada para algum fim, **denomina-se conhecimento**.

Para a FNQ/2017, no **gerenciamento das informações** deve-se: identificar as informações estratégicas e de processo que as pessoas necessitam para realizar tarefas e tomar decisões; assegurar que os colaboradores/interessados tenham acesso às informações atualizadas, no momento em que precisam; e, assegurar a integração, eficácia e segurança dos sistemas de informação.

A gestão da informação, e sua utilização gerencial, insere-se num contexto **mais abrangente**, que envolve desde a política em relação à informação, a cultura quanto aos valores e às crenças atribuídos à informação, os recursos necessários a sua implementação, a forma de utilização nos processos internos, até a escolha da tecnologia adequada.

Não existe "fórmula mágica" para determinar como utilizar as informações da melhor maneira. **Tudo depende** da organização, da cultura, do segmento, da finalidade e de outros aspectos relacionados ao negócio ou à atividade. Sendo a informação um bem que agrega valor a

uma empresa ou a um indivíduo, é necessário sistematizá-la de maneira apropriada, ou seja, é preciso utilizar ferramentas, sistemas ou outros meios que façam das informações um diferencial a seu favor.

A informação passa a ter um caráter **cada vez mais estratégico** para as organizações, em que o **grande desafio** está em como o gestor pode tratar, interpretar e utilizar a informação de forma a enxergar os problemas, as oportunidades e os anseios do cliente consumidor. Para tanto, deve dispor de informações sistematizadas e considerar todos os níveis de informação, com vistas a ter uma ampla visão desses problemas, oportunidades e demandas, bem como de suas possíveis soluções. Assim, a informação, o conhecimento e as redes informacionais oferecem suporte aos processos decisórios.

Em face da importância singular da informação e do conhecimento para as organizações, **surgiu uma nova área de gestão: a GESTÃO DO CONHECIMENTO.** Ela refere-se ao modo como é gerenciado o conhecimento dentro das organizações – o modo de aprender, de trabalhar, de produzir e de consumir –, além de ser um meio para garantir que todos tenham acesso às informações e aos conhecimentos de que necessitam.

A gestão do conhecimento é um ativo intangível e complexo da organização. Ela identifica, desenvolve, retém, protege, difunde e utiliza os conhecimentos necessários à implementação das estratégias, visando assegurar a excelência da gestão organizacional. Deve promover a inteligência competitiva, considerando o ambiente externo, interno, partes interessadas e tendências futuras para o negócio; e, definir, permitir o acesso e proteger os conhecimentos importantes para implementar estratégias e realizar a missão organizacional (adaptado da FNQ/2017).

Gestão do conhecimento é mais que gestão da informação;[3] esta se refere à Tecnologia da Informação proveniente do "processamento eletrônico de dados", "refere-se às ferramentas, metodologias e técnicas utilizadas para coleta, armazenamento, processamento, classificação e utilização de dados" (Espartaco Coelho, 2004).

Atenção → A gestão do conhecimento é **mais ampla** que a gestão da informação. Ela envolve a gestão da informação, novas práticas de gestão de RH e a mudança organizacional, além da **criação e incorporação** do conhecimento aos produtos, serviços e sistemas.

3. Em regra, **as bancas não diferenciam** gestão da informação de gestão do conhecimento.

Thomas Davenport e Laurence Prusak consideram que "a mera presença da tecnologia não criará uma organização de aprendizado contínuo, nem uma empresa criadora de conhecimento", a gestão do conhecimento envolve uma ampla mudança "comportamental, cultural e organizacional".

Segundo a Canada School of Public Service,[4] "a **gestão do conhecimento é** um conjunto de práticas que criam, organizam e alavancam conhecimentos coletivos no sentido de melhorar o desempenho organizacional". Thomas Davenport *et al.* (2004) consideram que a **gestão do conhecimento compreende** "processos, métodos e sistemas para gerar, coletar, analisar, organizar, difundir e aplicar informações, entendimentos e experiências coletivas em benefício de uma empresa ou sociedade". Para Espartaco Coelho (2004) a "**gestão do conhecimento também é** um novo modelo de gerenciamento das organizações, focado na aprendizagem contínua, na estratégia da inovação e na geração de conhecimentos". No Programa Governo Eletrônico a **gestão do conhecimento é compreendida** como um conjunto de processos sistematizados, articulados e intencionais, capaz de assegurar a habilidade de criar, coletar, organizar, transferir e compartilhar conhecimentos estratégicos, que podem **servir para** a tomada de decisões, **para a** gestão de políticas públicas **e para** a inclusão do cidadão como produtor de conhecimento coletivo.

Atenção → Fator crítico de sucesso na gestão do conhecimento é a sua efetiva utilização para melhorar a eficiência e a eficácia **dos processos** gerenciais, de apoio e finalísticos – melhorando a qualidade dos produtos/serviços e a efetividade das ações, para que agreguem valor ao cidadão usuário dos serviços públicos.

Necessário se faz diferenciar dois tipos de conhecimento: o tácito e o explícito – que são complementares. O **tácito** é um conhecimento pessoal, subjetivo, não codificado, adquirido pela pessoa após o desempenho continuado de determinada atividade; o **explícito** corresponde ao conhecimento formal, codificado, que pode ser comunicado ou difundido.

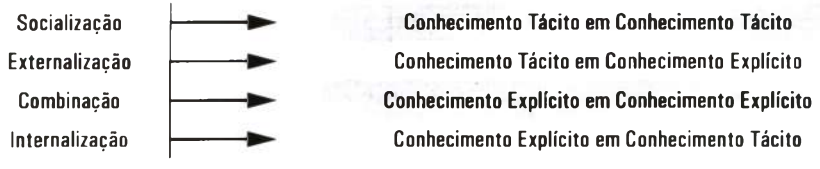
O processo de criação do conhecimento organizacional necessita da interação entre esses dois conhecimentos: o tácito e o explícito. Segundo

4. Matéria publicada no Caderno Enap nº 30. O Canadá foi um dos primeiros países a realizar a reforma gerencial, e suas práticas de gestão foram e são copiadas por dezenas de outros países.

Nonaka e Takeuchi (1997), a criação do conhecimento pode ocorrer de quatro modos diferentes:

- **Socialização:** trabalha-se o compartilhamento de experiências pessoais. Quem detém o conhecimento realiza a atividade e os interessados aprendem através da observação, da imitação e da prática: compartilha/cria conhecimento tácito através da prática direta.
- **Externalização:** trabalha-se a conversão do conhecimento tácito em conhecimento explícito, utilizando-se de reflexão, metáforas, conceitos, hipóteses, analogias etc. Constitui-se em fator crítico na criação do conhecimento, pois o torna formal. O conhecimento é registrado através de palavras/números e facilmente transmissível.
- **Combinação:** trabalha-se a conversão de conhecimento explícito em conhecimento explícito: um ou vários conhecimentos explícitos. Sistematiza e aplica o conhecimento explícito e a informação, por meio de indivíduos, documentos, reuniões, redes etc. Em regra, envolve períodos de treinamento para aquisição desses conhecimentos.
- **Internalização:** trabalha-se a conversão do conhecimento explícito em tácito, o que envolve efetivamente o fazer: "aprender fazendo". Em regra, origina-se de outras formas de aquisição de conhecimentos, e necessita de manuais, diagramas, documentos etc., ou de demonstrações reais para ser internalizado: aprende conhecimento tácito na prática.

A interação contínua e dinâmica entre o conhecimento tácito e o conhecimento explícito; a internalização e socialização dos conhecimentos – capaz de criar novos conhecimentos – foi representada graficamente por Nonaka e Takeuchi e denominada **"a espiral do conhecimento"**. Esse processo pode ocorrer na própria organização ou entre organizações diferentes que atuam de forma compartilhada.



Marina Castagnara (2017) considera cinco principais categorias que refletem as iniciativas organizacionais ligadas a criação e compartilhamento de conhecimentos: "Inteligência Empresarial, Educação Corporativa, Gestão de Competências, Capital Intelectual e Aprendizagem Organizacional".

Para a Canada School of Public Service, a gestão do conhecimento envolve: **saber o que uma organização sabe** – identificar conhecimentos não utilizados ou ocultos, e utilizá-los adequadamente; **a "captura" de conhecimentos tácitos e móveis para construir uma "memória" organizacional** – não deixar o conhecimento ir embora com os servidores/funcionários, mas documentá-los, registrá-los e integrá-los às práticas da organização, em bases seguras e sustentáveis; **facilitar o acesso a informações e conhecimentos** – após identificar e documentar os conhecimentos, disponibilizá-los aos que podem utilizá-los positivamente. Utilizar a Tecnologia da Informação como facilitadora do acesso às informações, aos conhecimentos e à sua divulgação; **cultivar um intercâmbio de ideias entre agentes que possuem conhecimentos** – certos conhecimentos somente se transferem através de intercâmbio direto entre os envolvidos. Deve-se identificar os especialistas da organização e facilitar a comunicação entre eles, mediante contato direto ou tecnológico, com vistas a criação de novos conhecimentos e novas ideias; **vincular conhecimentos a práticas corporativas** – vincular os conhecimentos aos processos-chave da organização a fim de melhorar o desempenho organizacional. Concomitantemente, devem ser criadas novas medidas de medição e avaliação que permitam demonstrar o valor do conhecimento para a organização.

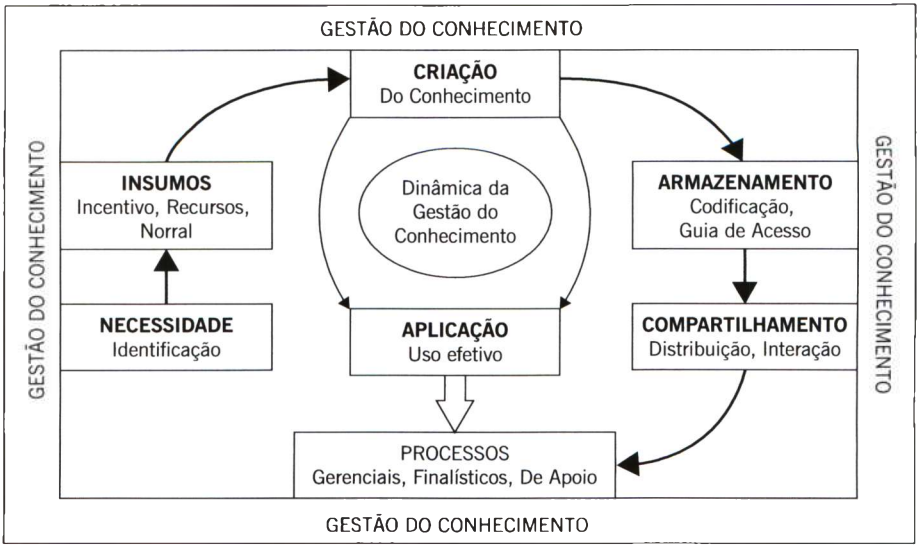
As organizações devem oferecer um ambiente propício para a criação do conhecimento, tanto em nível individual quanto em nível de grupo, no qual haja uma profunda interação, dinâmica e contínua, entre o conhecimento tácito e o conhecimento explícito. Além disso, essas condições necessárias a criação/disseminação/utilização do conhecimento **devem ser atualizadas/aprimoradas continuamente**, de acordo com os valores próprios de cada organização.

A escola canadense também apresenta as **premissas da gestão do conhecimento**, que representam as questões-chave dessa gestão: **os conhecimentos devem ser cultivados ativamente** – os conhecimentos devem ser desenvolvidos até alcançar todo o seu potencial; devem ser acessíveis e amplamente utilizados na organização –, conhecimentos que simplesmente existem ou que não sejam utilizados, de nada adiantam; **os conhecimentos constituem um "recurso"** – os conhecimentos são como os demais recursos: são insumos, são meios para alcançar algum fim, e devem ser utilizados para criar valor para a organização; **as práticas de gestão servem como catalisadores** – o papel dos gerentes é de grande importância tanto no desenvolvimento quanto na utilização do conhecimento; **os conhecimentos exigem o desenvolvimento de mecanismos sociotecnológicos** – os conhecimentos não são apenas

tecnológicos, mas também sociais. Os gerentes podem otimizar o desenvolvimento e a utilização por meio da interação entre indivíduos, organizações e tecnologias; **a aprendizagem diz respeito principalmente à aquisição de informações e conhecimentos** – deve-se fomentar a aquisição de conhecimentos mediante a criação, transferência ou compartilhamento de informações; **as organizações podem ser concebidas como mercados de conhecimentos** – deve-se equilibrar a oferta e a demanda por conhecimento. Deve-se mapear e divulgar onde se encontram os conhecimentos, e facilitar o contato entre os interessados na criação, compartilhamento ou troca de informações e conhecimentos.

Fabio Batista e Veruska Costa (2013) defendem a identificação das carências de conhecimentos a partir dos pontos fortes e fracos da organização, e a partir daí a construção de um **repositório de conhecimentos** para suprir as necessidades identificadas.

A Tecnologia da Informação e os Sistemas de Informação são algo cada vez mais comum no dia a dia das pessoas e das empresas. **Tudo gira em torno da informação e do conhecimento, e cada vez mais os seres humanos serão dependentes de novas tecnologias.** Quem souber reconhecer a sua importância, gerenciá-la adequadamente e utilizá-la corretamente, disporá de um poderoso instrumento, de um diferencial competitivo, que poderá – além do aumento da eficiência e da diminuição de custos – definir o sucesso de uma empresa privada ou de uma entidade pública.



Dinâmica da gestão do conhecimento.

No processo de gestão do conhecimento, depois da criação, o **armazenamento também é fator-chave**, pois se o conhecimento não for adequadamente armazenado, poderá se perder, sem gerar os benefícios posteriores. O armazenamento está intimamente relacionado às ferramentas tecnológicas denominadas "repositórios de conhecimento" (Fukunaga, 2017).

Era do Conhecimento: Evolução e Perspectiva

No processo de evolução mundial, verificam-se diferentes tipos de poder: **antigamente** detinha o poder quem possuía armas, um exército; **na sequência**, o poder migrou para os grandes proprietários de terras; **em seguida**, para os industriais; e **num passado recente, mas ainda presente,** o poder está com quem tem muito dinheiro; contudo, adentramos uma era em que o poder está agregado a quem controla o conhecimento e a informação: **é a chamada Era do Conhecimento.**

A gestão do conhecimento percorreu três fases: **primeira**, uso intensivo de TI para geração de informações para a tomada de decisão; **segunda**, foco na produção/conversão, armazenamento e compartilhamento do conhecimento; **terceira**, uso efetivo do conhecimento em processos com a finalidade de agregar valor aos produtos e serviços, de forma sustentável.

Sobre a era do conhecimento, Manuel Castells, ainda em 1999, afirmou: "é o começo de uma nova existência, e, sem dúvida o início de uma nova era, a era da informação", ou, no dizer de Armand Matellart (2002), "uma sociedade cuja forma é determinada no plano cultural, psicológico, social e econômico pela influência da tecnologia, mais particularmente pela informática e pelas comunicações". "Sociedade Caracterizada pela aplicação de conhecimentos e informações para gerar novos conhecimentos e dispositivos de TIC, configurando um ciclo contínuo de inovação e uso" Castells (2007).

Na era do conhecimento acelerado (século XXI), **diversas tecnologias, ferramentas e práticas podem ser utilizadas ao mesmo tempo** por instituições públicas e privadas; no entanto, para que gerem inovação, melhoria, agregação de valor e bons resultados, é indispensável a coordenação, a integração e sinergia das ações em torno de objetivos organizacionais comuns que atendam à maioria das partes interessadas.

Com a "Era do Conhecimento", o profissional humano é valorizado como agente indutor de inovação e elemento capaz de criar o conhecimento; ao mesmo tempo que guia, interage, aplica e compartilha suas ideias e conhecimentos na organização. Para a OCDE (2014) "Nenhum governo

consegue construir um país forte e seguro sem servidores profissionais, capacitados e inovadores"[5].

Assim, é equívoco acreditar que se pode melhorar as instituições públicas, os serviços e os resultados sem que haja uma boa equipe de servidores, pois os órgãos e entidades públicas não funcionam somente com discursos, normas e tecnologia: é preciso pessoas que façam as estruturas funcionarem (Paludo e Oliveira, 2021).

Estamos apenas no começo da era do conhecimento. Há ainda um potencial enorme, infinito, a ser explorado na área de Tecnologia da Informação e Comunicação, com vistas à criação de conhecimento útil para as pessoas e organizações públicas e privadas.

7.2.1. Inteligência Artificial

Acredita-se que esse termo surgiu ainda na década de 1950, no meio acadêmico, a partir de discussões realizadas entre um professor de matemática do Dartmouth College e seus colegas. Acreditava-se na construção de computadores com a finalidade de uso da linguagem ou mesmo desempenho de tarefas cognitivas, sem muito destaque até a criação do supercomputador Deep Blue (IBM). Esse equipamento conseguiu ganhar uma partida de xadrez do então campeão mundial, Garry Kasparov, em 1996.

A multissetorialidade de diversos ramos da ciência, principalmente a computação e a matemática, evoluiu muito na elaboração de máquinas capazes de simular o raciocínio e até mesmo desempenhar atividades cognitivas humanas. A partir de uma gama infinita de informações e recursos facilmente acessados nos mais variados dispositivos, podemos encontrar auxílio na realização de cálculos, tomada de decisão, otimização de processos, entre várias outras ferramentas, com vistas à obtenção dos melhores resultados em nossas atividades.

Na tentativa de simular o raciocínio, diversos cientistas buscaram compreender nossa capacidade cerebral a fim de encontrar uma forma de "mecanizar" as ações realizadas no intelecto. Nesse sentido, podemos **conceituar inteligência artificial** como a capacidade computacional de

5. A **campanha difamatória** do servidor público deflagrada por Collor de Melo, em menor grau por Fernando H. Cardoso e de forma mais acirrada com Michel Temmer, e que continua com Jair Bolsonaro, **é enganosa e visa desmantelar o serviço público em benefício da iniciativa privada e da corrupção**: quanto mais frágil as instituições/servidores públicos, mais facilmente a corrupção continuará a existir.

simular capacidades humanas ligadas à inteligência. Trata-se de um campo da ciência da computação que agrega diversas tecnologias com a finalidade de realizar as atividades dos seres humanos.

A partir de algoritmos (sequência finita de instruções que orientam a execução de uma tarefa), o principal objetivo da inteligência artificial é simular ações humanas, com vistas a criar soluções eficientes para os mais variados problemas.

Aplicações da Inteligência Artificial

A inteligência artificial faz parte do cotidiano de grande parte da população: pesquisas de rotas nos *smartphones*, anúncios direcionados da internet e até mesmo nos serviços de atendimento ao consumidor (SAC) de diversas lojas e órgãos públicos, através dos chamados *chat bots* – *softwares* inteligentes capazes de interagir com seres humanos em linguagem natural (Da Silva; Mairink, 2019).

Entre os **benefícios do uso da IA (inteligência artificial)**, cabe destacar: agilidade, redução de custos operacionais, aumento de produtivididade, liberação de analistas humanos para tarefas mais estratégicas para a organização etc.

Na gestão pública, cumpre ressaltar a prevenção de fraudes com sistemas especialistas baseados em inteligência artificial. Esses sistemas analisam grande volume de dados e são capazes de identificar padrões que fogem ao determinado pela legislação vigente. Ainda, os algoritmos utilizados podem se aprimorar a partir das próprias análises, identificando novas fraudes antes não previstas em regras predefinidas (Stefanini, 2020).

O projeto "Operação Serenata de amor" utiliza a inteligência artificial para auditar contas públicas e auxiliar no controle social. Com base nos dados abertos de portais de transparência, algoritmos de aprendizagem de máquina analisam os gastos e os reembolsos efetuados pela Cota para Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP). A ferramenta já denunciou cerca de 629 reembolsos suspeitos à Câmara dos Deputados, com um montante de mais de R$ 378 mil reais envolvidos (Diversos, 2016).

Diante do exposto, entendemos que o uso da inteligência artificial é uma ferramente que possibilita a otimização de processos para as mais diversas áreas do conhecimento, melhorando a eficiência e os resultados. No entanto, os serviços prestados diretamente pela robotização precisam melhorar (ler item 11.2).

7.3. GOVERNO ELETRÔNICO

O termo Governo Eletrônico começou a ser utilizado por volta dos anos 1980, após a disseminação do *e-commerce* pelas empresas privadas, **sempre associado às Tecnologias da Informação e Comunicação TIC**. Num momento mais atual, artigos têm abordado "fases" da evolução em relação ao uso das TIC no setor público brasileiro. Nesse sentido, Eduardo Diniz *et al.* (2009), citando Reinhard e Dias, aborda quatro grandes períodos: "**pioneirismo** (dos anos 1950 até meados dos anos 1960); **centralização** (de meados dos anos 1960 até o final dos anos 1970); **terceirização** (anos 1980); e **governo eletrônico** propriamente dito (a partir dos anos 1990)".

O esforço governamental tem sido intenso e contínuo, no sentido de maior utilização das tecnologias de informação e comunicação no meio público, bem como para caminhar do instrumental para o estratégico.

As TIC são indissociáveis do Governo Eletrônico; sem o avanço dessas tecnologias "não seria possível estar se postulando a ideia básica de Governo Eletrônico e nem de sua face ampliada". No contexto do Governo Eletrônico "a internet surge como facilitadora da participação da sociedade no Governo e do exercício do controle social" (José Pinho, 2008).

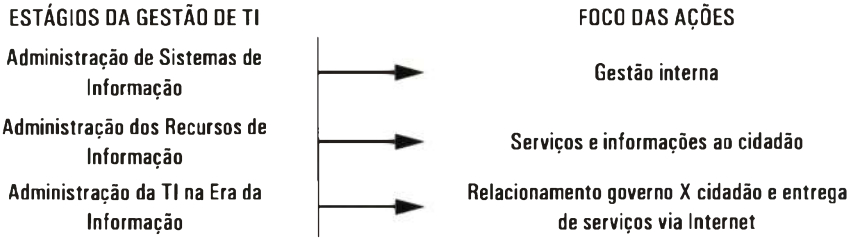
No meio público, as primeiras ações de TIC sempre estiveram **mais** associadas às questões operacionais e internas **do que** às estratégicas ou de relacionamento com a sociedade. Mas **isso mudou**, e é possível afirmar que hoje a relação está equilibrada: **utilizam-se em larga escala os recursos das TIC nos dois sentidos – tanto interna quanto externamente.**

O uso interno das TIC visa elevar a eficiência administrativa a um novo patamar, ao mesmo tempo que se busca a redução de custos, que pode originar-se de diversas maneiras: melhoria no desempenho de atividades internas, queda no preço das aquisições, redução/eliminação de distorções, redução da corrupção, entre outras.

Existem **diferenças entre as organizações públicas e as empresas privadas, que dificultam a implantação e a gestão das TIC**: interferências políticas; resistências culturais; restrições legais etc. Mesmo atrasada em relação à iniciativa privada, houve evolução na gestão das TIC na área pública: de administração de sistemas de informações passou para administração dos Recursos de Informação, e atualmente consiste na administração de Tecnologia da Informação na Era da Informação. Esses estágios **passam do operacional para o estratégico**, partindo da busca da eficiência administrativa, na automação e agilização dos procedimentos

operacionais e burocráticos, à melhoria da atividade fim, na relação direta do Governo com o cidadão.

Eduardo Diniz *et al.* (2009) analisa o foco das ações de TIC desenvolvidas em "**três fases**: gestão interna (1970 a 1992); serviço e informações ao cidadão (1993 a 1998); e a entrega de serviços via internet (a partir de 1999)".



Entre as **causas determinantes da adoção estratégica e intensiva das TIC pelos governos**, em processos internos, prestação de serviços e informações, e no relacionamento com a sociedade, Eduardo Diniz *et al.*(2009) destacam:

> o uso intensivo das TIC pelos cidadãos, empresas privadas e organizações não governamentais; a migração da informação baseada em papel para mídias eletrônicas e serviços *on-line*; e o avanço e universalização da infraestrutura pública de telecomunicações e da internet. Outras causas estão associadas às forças provenientes do próprio movimento de reforma do Estado, da modernização da gestão pública e da necessidade de maior eficiência do Governo.

Foi mediante a utilização estratégica das TIC como integrantes e viabilizadoras da nova gestão pública **que surgiu o termo denominado Governo Eletrônico** e que representa tanto uma evolução quanto uma ampliação na utilização das tecnologias de informação e de comunicação pelos governos.

Atenção → O termo Governo Eletrônico pode ser visto como a evolução das TIC e de sua utilização no meio público.

O **Governo Eletrônico (ou Governo Digital)** procura construir um elo entre o operacional e o estratégico, assim como busca novas formas de relacionamento com a sociedade: Governo Eletrônico é um instrumento

para melhorar os serviços públicos e o relacionamento com a sociedade, mediante a utilização das tecnologias da informação e comunicação.

Governo Eletrônico não significa apenas colocar os serviços públicos *online* ou melhorar sua prestação, mas compreende também "um conjunto de processos, mediados pela tecnologia, que pode modificar as interações, em uma escala maior, entre os cidadãos e o Governo" (Comissão Europeia, 2006).

Assim, **podemos definir Governo Eletrônico-GE** como as ações de governo direcionadas a disponibilizar informações e serviços à sociedade e novos canais de relacionamento direto entre governo e cidadãos, mediante o uso de recursos da Tecnologia da Informação e Comunicação, em especial a internet. O GE utiliza essas tecnologias para disponibilizar uma gama de informações e melhorar os serviços oferecidos ao cidadão. Para a OCDE (2003) "Governo Eletrônico é definido como o uso das TIC, em particular a internet, como ferramenta para levar a um melhor governo."

Atenção → A prioridade do Governo Eletrônico é a promoção da cidadania.

O desenvolvimento de programas de Governo Eletrônico **teve como princípio** a utilização das modernas tecnologias de informação e comunicação (TIC) para democratizar o acesso à informação, ampliar discussões e dinamizar a prestação de serviços públicos com foco na eficiência e efetividade das funções governamentais. **O Programa de Governo Eletrônico** brasileiro pretende transformar as relações do Governo com os cidadãos e empresas, e também entre os órgãos do próprio Governo, de forma a aprimorar a qualidade dos serviços prestados; promover a interação com empresas e indústrias; e fortalecer a participação cidadã por meio do acesso à informação e a uma administração mais eficiente.

Um dos eixos deste novo conceito é a viabilização de meios que permitam maior participação do cidadão nas questões do Estado, tanto na busca de serviços e informações, quanto no aumento do espaço democrático. Entre os avanços institucionais relacionados às políticas de Governo Eletrônico, Wagner Araujo e Marco Gomes (2006) destacam "os portais públicos de governo na internet, que permitem ao cidadão realizar um conjunto de serviços, ter acesso a informações públicas disponíveis e estabelecer canais de comunicação com o Governo".

O uso das TIC ajudaram a modernizar o Estado e as formas de prestação de serviços, de informações e de interação com o cidadão e a sociedade.

Mas o **Governo Eletrônico é mais que isso**: inclui o fortalecimento da cidadania e das práticas democráticas, a melhoria da governança, a integração intra e entre governos, o incremento da transparência e o *accountability* governamental.

Atenção → O Governo Eletrônico proporciona maior transparência das ações públicas e facilita o *accountability* governamental.

O Governo Eletrônico, com serviços e informações prestados pela internet e por outros meios de comunicação, abrange **quatro linhas de ação**:

- **Voltadas à eficiência interna:** relativas ao funcionamento interno dos órgãos de governo e processos em geral, com destaque para processos de licitações e contratações em geral;
- **Voltadas ao cidadão:** procuram oferecer informações e serviços aos cidadãos em geral, com qualidade e agilidade, e um canal para a participação dos cidadãos nas decisões públicas;
- **Voltadas à cooperação:** têm a finalidade de integrar os diversos órgãos governamentais, assim como promover a integração com outras organizações públicas, públicas não estatais e privadas;
- **Voltadas à gestão do conhecimento:** visam gerar e manter um banco de dados atualizado dos conhecimentos do Governo, para servir como fonte de informação e inovação a gerar melhorias nos processos em geral.

Jose Eisenberg (2001) também destaca as ações da internet em **quatro áreas:** "a prestação de serviços da Administração Pública; as interações da sociedade civil; a democracia eletrônica e a democratização do acesso à internet".

Essa **interação** entre governos e cidadãos **ocorre através dos portais do Governo** na internet e possibilita ações que incluem desde a comunicação direta (via e-mail) com a autoridade máxima do Poder Executivo, a formulação de reclamações através de ouvidorias nos principais órgãos governamentais, até a divulgação e troca de informações do processo de orçamento participativo. Santana Junior (2008) destaca ainda a "redução do custo do exercício da cidadania, uma vez que o cidadão terá a oportunidade de despender uma quantidade menor de tempo e dinheiro para a obtenção das informações do seu interesse".

Um **portal de governo é um site público** e pode ser **definido como uma forma (porta) de acesso à internet patrocinada por algum órgão**

público, em que são disponibilizados serviços, informações, canal de comunicação via e-mail, busca na internet, *links* para diversos outros portais, informações e serviços etc. Segundo Maria Cunha (2000): "Um portal é uma porta de entrada na rede mundial. É a partir do portal que muitos usuários definem seus próximos passos na Web." Para Luiz Akutsu e José Pinho (2002) "Um portal é uma página na internet a partir do qual todos os serviços e informações da entidade podem ser acessados. É também um "cartão de visitas", um "palanque eletrônico", que permite divulgar ideias 24 horas por dia, todos os dias da semana; é ainda um canal de comunicação entre governos e cidadãos que possibilita a estes exercitar a cidadania e aperfeiçoar a democracia".

No processo de evolução das ações do Governo Eletrônico surgem os conceitos de e-governança, e-democracia e e-governo. Segundo Lorigados; Lima; e Sanchez (2003),

> **e-governança** relaciona-se a uma visão mais abrangente, sendo definida como a aplicação de meios eletrônicos e recursos da TI, na interação entre governo e cidadão e governo e demais agentes – e com a aplicação desses meios nas questões internas do Governo, buscando simplificar e melhorar os seus processos internos; e-**democracia** refere-se a toda e qualquer relação, através de recursos da TI, entre o Governo e o cidadão; **e-governo** é definido como uma forma de *e-business* no Governo, referindo-se a processos e estruturas necessários a disponibilizar serviços por meios eletrônicos, ao público, bem como interagir através de meios eletrônicos com agentes que possuem relações com o Governo.

E-governança	Utilização	→	Melhoria da eficiência e da eficácia
E-democracia	Utilização	→	Aumento das práticas democráticas
E-governo	Utilização	→	Prestação de serviços e informações

Outra classificação utilizada nesse contexto compreende os termos: G2B-Governo x Setor Privado; G2C-Governo x Cidadãos; G2E-Governo x Servidores Públicos; G2G-Governo x Governos.

Sintetizando, **as ações do Governo Eletrônico visam**: permitir maior participação do cidadão, com vistas ao fortalecimento da cidadania; oferecer serviços diversos diretamente pela internet; fornecer uma enorme e variada quantidade de informações de interesse da sociedade; oferecer ensino a distância e fomentar a pesquisa mediante acesso as bibliotecas digitais;

desburocratizar, facilitar e expandir as formas de comunicação e parcerias com os cidadãos, a sociedade em geral, órgãos públicos e governos, com vistas a melhorar a governança; aumentar a eficiência administrativa, com redução simultânea de custos; melhorar a eficácia e os resultados da gestão pública; aumentar a transparência das ações governamentais; promover o *accountability* governamental.

Princípios e Diretrizes do Governo eletrônico

Os princípios/diretrizes servem como **guias gerais para implantação e operação do Governo Eletrônico** no âmbito dos Comitês Técnicos de Governo Eletrônico, e em toda a Administração Pública Federal. Servem como referência para a estruturação das estratégias que devem orientar todas as ações de Governo Eletrônico, gestão do conhecimento e gestão das TIC no Governo Federal.

- A prioridade do Governo Eletrônico é a promoção da cidadania.
- A inclusão digital é indissociável do Governo Eletrônico.
- O *software* livre é um recurso estratégico para a implementação do Governo Eletrônico.
- A Gestão do Conhecimento é um instrumento estratégico de articulação e gestão das políticas públicas do Governo Eletrônico.
- O Governo Eletrônico deve racionalizar o uso de recursos.
- O Governo Eletrônico deve contar com um arcabouço integrado de políticas, sistemas, padrões e normas.
- Integração das ações de Governo Eletrônico com outros níveis de governo e outros poderes.

Atualizações Recentes

Estamos na **terceira geração da internet** (Web 3.0), uma evolução a partir dos avanços relacionados aos conteúdos dinâmicos e interatividade proporcionados pela disseminação das redes sociais na segunda geração da internet (web 2.0). A **web 3.0**, também conhecida como web semântica, se caracteriza por uma internet mais inteligente com auxílio de tecnologias como inteligência artificial, *blockchain* e realidade virtual.

Ganha força o termo 'governo digital'. O **Governo digital** refere-se ao uso de tecnologias digitais para otimizar a prestação de serviços públicos *on-line*, *em* benefício da sociedade. Inclui atores de governo, empresas,

organizações da sociedade civil e indivíduos que apoiam a produção e o acesso a dados, serviços e conteúdos mediante interações com o governo.

Governo digital é o governo eletrônico expandido, em que o cidadão deixa de ser passivo e se torna partícipe da construção das políticas públicas, que já nascem em plataformas digitais que abrangem tanto a internet como outros canais. Busca-se: simplificação e agilização na prestação dos serviços digitais, expansão do acesso às informações, e ampliação da participação social. Cabe a Estratégia de Governança Digital/2016 orientar as ações do Governo Digital.

Outro termo recente é o **m-governement** (*Mobile Government*), que **utiliza todas as formas de tecnologias** (móveis, sem fio, aplicações, dispositivos etc.) para melhorar o e-governement, e sua interação com outros órgãos, setor privado e cidadãos.

Atenção → As ferramentas e benefícios do m-government são complementares às aplicações do e-government, portanto, o m-governement é aplicado a partir das iniciativas de TI já implementadas pelo Governo.

O m-government busca a **interoperabilidade dos sistemas de TI do setor público** com os dispositivos móveis usados pelos cidadãos, como smartphones e tablets; permitindo, assim, que a comunicação com o cidadão seja feita por e-mail, SMS, WhatsApp e Facebook – ampliando os serviços virtuais e dispensando, assim, o atendimento presencial do cidadão.

Para Fernanda Centeno et al. (2015), "m-government é uma estratégia envolvendo a utilização de dispositivos móveis para a prestação de serviços interoperáveis com tecnologias existentes, de forma a ampliar os benefícios do e-government, levando o serviço onde o cidadão estiver, de forma objetiva (*one stop shop*), integrada e sem interrupção no fornecimento".

Atenção → Com o M-Government há maior facilidade de comunicação entre Governo e cidadãos, e de acesso aos serviços públicos – onde quer que o cidadão estiver localizado, independentemente de espaço físico.

No governo federal, **caminha-se para uma central unificada** de informações/serviços, que mediante o uso de multicanais de TI, facilitaria o acesso dos cidadãos a um leque variado de informações e serviços – on-line, sem necessidade de comparecimento físico aos locais de atendimento. O desafio a ser superado é a implantação de um sistema unificado de autenticação do cidadão – que identifique, com precisão, cada cidadão brasileiro.

Atenção → O Decreto 6936/2016 instituiu a Plataforma única e centralizada de Cidadania Digital, – que ainda está sendo implantada – para oferta de serviços públicos digitais em órgãos/entidades da administração pública federal.

O ***Open-Gov*** *(governo aberto)*[6] *é uma iniciativa que congrega nações democráticas e* organizações da sociedade civil, para promover/difundir práticas que tornem os governos mais abertos aos cidadãos, visto que na democracia os cidadãos devem ter livre acesso a dados públicos. São **diretrizes do open-gov**: aumento da disponibilidade de informações acerca de atividades governamentais; fomento à participação social nos processos decisórios; estímulo ao uso de novas tecnologias na gestão e prestação de serviços públicos; incremento da transparência e acesso a informações públicas. Com o open-gov espera-se um processo inovador e participativo mais forte, no qual os cidadãos/instituições representativas da sociedade sejam co-produtores de serviços públicos.

Defensores da "computação em nuvem" destacam **benefícios** como: redução de custos com infraestrutura, otimização da produtividade e disponibilidade dos serviços; facilidade na atualização de tecnologias; suporte aos picos de demanda e as iniciativas como Big data e Dados Abertos. No entanto, a ausência de padrão uniforme para todos os órgãos/entidades, a ausência de legislação específica e os riscos da nova tecnologia (principalmente em relação a segurança dos dados) dificultam sua adoção na administração pública.

Destaque-se que não só o Governo Federal vem atuando fortemente, mas os governos Estaduais e Municipais também. Nos **níveis Estadual e Municipal**, avanços sociais têm sido alcançados através da utilização de recursos da Tecnologia da Informação e Comunicação e de sistemas de informação. Segundo Eduardo Diniz *et al.* (2009), destacam-se

> sistemas para o agendamento de consultas médicas em hospitais e postos de saúde; sistemas automatizados de matrículas escolares, que acabaram com as filas na porta das escolas públicas; lojas (praças) de atendimento integrado que, complementados pela entrega de serviços por meio dos portais governamentais na internet, dispensam a necessidade da presença física do cidadão nos órgãos públicos.

6. O histórico do open-gov está disponível em: http://governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil/historico.

Com a agenda i-Brasil/2015, pretende-se avançar significativamente nos governos estaduais a utilizações de práticas do governo eletrônico/digital federal.

A transformação digital é um fato novo e sua adoção pelo poder público tem um amplo caminho ainda inexplorado, mas que certamente trará benefícios reais à sociedade no futuro próximo, seja na eficiência operacional, aumento da assertividade das análises, e suporte na criação de novos serviços públicos, que mudarão a forma de como nos relacionamos com o governo e com a sociedade (Coppede Junior, 2017).

7.3.1. Breve histórico do Governo Eletrônico

No contexto do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995) já foram abordadas questões relacionadas ao Governo Eletrônico. Tratava-se de Sistemas de Gestão Pública capazes de oferecer transparência às ações governamentais; disponibilizar informações aos gestores para a tomada de decisão; e facilitar o acesso dos cidadãos a essas informações.

Em dezembro de 1999 foi instituído pelo Governo Federal o **programa Sociedade da Informação**, com o **objetivo** de promover a inclusão social de todos os brasileiros (integrando, fomentando e coordenando ações para a utilização das tecnologias de informação e comunicação, em especial a internet) e melhorar a competitividade das empresas brasileiras no cenário global. O programa orientou tanto ações na área pública quanto na área privada, cujas ações e responsabilidades deveriam ser compartilhadas pelo Governo e pela iniciativa privada.

Atenção → O programa Sociedade da Informação direcionou ações tanto para a área pública quanto para a área privada.

Eduardo Diniz *et al.* (2009) ressaltam como **fator marcante** para a estruturação das ações de TI no Governo Federal **as ações desencadeadas** por força do "bug do milênio", geridas pela Casa Civil, mas coordenadas e operacionalizadas com sucesso pela SLTI – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – do MPOG.

No ano **2000,** o Governo brasileiro **lançou as bases** para a criação de uma "sociedade digital" ao criar um Grupo de Trabalho Interministerial, com a **finalidade** de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação. O GTTI concentrou os esforços em **três linhas de ação** entre as previstas no

programa Sociedade da Informação: **universalização de serviços; governo ao alcance de todos, e infraestrutura avançada.**

Ainda nesse ano, criou-se o Comitê Executivo de Governo Eletrônico – Cege –, presidido pelo ministro-chefe da Casa Civil da Presidência da República, **com o objetivo de** formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico, voltado para a prestação de serviços e informações ao cidadão. A criação desse comitê pode ser considerada um dos **grandes marcos** do compromisso do Governo em prol da evolução da prestação de serviços e informações ao cidadão.

Ao final de 2001, já existiam mais de 1.300 serviços disponíveis pela internet no portal da Rede Governo, bem como mais de 11 mil tipos de informação disponíveis. Em 2002, o número de serviços havia crescido para aproximadamente 1.700, com cerca de 22 mil *links* de acesso direto a serviços e informações de outros *websites* governamentais (Eduardo Diniz *et al.*, 2009).

Em setembro de **2002** publicou-se um relatório com as ações já realizadas, e com desafios e pretensões futuras. Em **2003**,a Secretaria Executiva do comitê passa para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a cargo da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, o que garantiu o apoio técnico-administrativo necessário ao funcionamento do Comitê.

Ao final de **2003**, mediante decreto, criaram-se oito **Comitês Técnicos de Governo Eletrônico**, a saber: Implementação do Software Livre; Inclusão Digital; Integração de Sistemas; Sistemas Legados e Licenças de Software; Gestão de Sítios e Serviços On-line; Infraestrutura de Rede; Governo para Governo – G2G; e Gestão de Conhecimentos e Informação Estratégica. Instituiu-se também o Sistema Brasileiro de Televisão Digital – SBTVD –, com o objetivo de democratizar a informação através da inclusão social, respeitando a diversidade cultural do país e a língua pátria.

Esses Comitês Técnicos, juntamente com o Comitê Executivo, são os responsáveis pelo desenvolvimento das políticas e ações definidas nos princípios e diretrizes de GE estabelecidos para toda a Administração Pública Federal.

Em julho de **2004** é publicado decreto que cria o Departamento de Governo Eletrônico na SLTI. Também foram criados: padrão para interoperabilidade (ePING), portal da transparência e portal de inclusão digital. Em **2005** foi criado o modelo de acessibilidade (e-MAG) e o CETIC – Centro de Estudos sobre Tecnologias da Informação e Comunicação, como parte da estrutura do NIC – Núcleo de Informação e Comunicação – encarregado de coordenar estudos, monitorar a adoção de tecnologias e divulgar estatísticas e indicadores relacionados ao uso das TIC no Brasil, em particular, o acesso e uso de computador, Internet e dispositivos móveis.

Em **2006** houve o decreto de implantação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre – SBTVD-T –, **contendo diretrizes** para a transição do atual sistema de transmissão analógica para o sistema de transmissão digital, que envolve a radiodifusão de sons e imagens e serviços de retransmissão.

No mês de dezembro de **2008** foram criados Padrões WEB (ePWG), Portal de Convênios (SINCOV), infraestrutura nacional de dados espaciais (INDE); e foi publicada a primeira versão da Estratégia Geral da Tecnologia de Informação – EGTI –, que **teve como objetivo** estabelecer as bases para a transição da situação atual de gestão dos ambientes de informática do Executivo Federal.

Em março de **2009** foram criados 230 cargos de nível superior de analista em Tecnologia da Informação, vinculados ao MPOG, e o Regimento Interno da Comissão de Coordenação do SISP. Em **2010** foi criou-se o programa nacional de banda larga e foi realizada a 1ª pesquisa TIC-Governo Eletrônico; e, em parceria com a iniciativa privada, surgiu a Nota Fiscal Eletrônica (NF-e).

Em **2011**, surgiu o primeiro programa de **pós-graduação em Governo Eletrônico**, ofertado pela UniSerpro em parceria com a Esaf. Foi criado o Sistema de Cadastramento de Fornecedores (SICAF) e o Comitê Interministerial e Plano de Ação Nacional de Governo Aberto.

Em **2012** foram criados o portal da pessoa com deficiência e o portal brasileiro de dados abertos. Em **2013** foram criadas as cidades digitais e a identidade digital de governo (IDG). Em **2014** foi estabelecido o Marco Civil da Internet, criado o portal participa.br e o tradutor automático de conteúdos digitais.

Em **2015** foi criado o novo portal de serviços do governo federal, novo portal do software público, o programa bem mais simples brasil, o processo eletrônico nacional, o sistema eletrônico de informação, e definida a estratégia de governança digital.

Pesquisa realizada por Thádio Oliveira (2016) amparada em modelos de maturidade de diversas fontes, concluiu que houve 62% de evolução do governo eletrônico no país.

Assim, o Governo Eletrônico não para, está em processo continuo de aperfeiçoamento e inovação, e passou a ser denominado de Governo Digital.

7.3.2 Governo Digital[7]

A partir de 2016, com a publicação da Estratégia de Governança Digital, implantou-se um novo paradigma na gestão das relações entre a administração pública e a sociedade: é a **migração do governo eletrônico para governo digital**. Essa estratégia apregoa a desburocratização, modernização, simplificação de processos, transparência, melhoria no acesso à informação, no atendimento e na racionalização de gastos públicos.

Governo digital refere-se ao uso de tecnologias digitais para otimizar a prestação de serviços públicos *on-line*, em benefício da sociedade. Também pode ser visto como o **governo eletrônico expandido**, em que o cidadão deixa de ser passivo e se torna partícipe da construção das políticas públicas, que já nascem em plataformas digitais que abrangem tanto a internet como outros canais.

A transformação digital é um fato novo e sua adoção pelo poder público tem um amplo caminho ainda inexplorado, mas que certamente trará benefícios reais à sociedade no futuro próximo, seja na eficiência operacional, no aumento da assertividade das análises e no suporte para a criação de novos serviços públicos, que mudarão a forma como nos relacionamos com o governo e com a sociedade (Coppede Junior, 2017).

Em 2018 publicou-se a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital. Em 2019 já foi possível perceber que a transformação digital dos serviços públicos estava mais difundida, com mais de 500 serviços públicos digitais. Ainda em 2019 foi criado o portal gov.br, que reúne num só lugar os serviços e informações ao cidadão.

Em 2020 foi lançada a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, que está organizada em princípios, objetivos e iniciativas que nortearão a transformação do governo por meio de tecnologias digitais. A meta era integrar no portal gov.br todos os sites de serviços do governo federal.

---

7. Este conteúdo está apoiado na página do Governo Federal https://www.gov.br/governodigital, com ampliação e destaques.

Essa estratégia consta no Decreto nº 10.332/2020, que também cria o comitê de Governança Digital e explicita o plano de transformação digital.

Em 2021, a Lei 14.1298 estabeleceu princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão.

São **princípios e diretrizes** do Governo Digital e da eficiência pública: desburocratização, modernização, fortalecimento e simplificação da relação do poder público com a sociedade; plataforma única do acesso às informações e aos serviços públicos; possibilidade de demandar e acessar serviços públicos sem necessidade de solicitação presencial; transparência na execução dos serviços e monitoramento da qualidade; incentivo à participação social no controle e na fiscalização da administração pública; dever do gestor público de prestar contas diretamente à população sobre a gestão dos recursos públicos; uso de linguagem clara e compreensível a qualquer cidadão; uso da tecnologia para otimizar processos de trabalho da administração pública; atuação integrada entre os órgãos e as entidades; simplificação dos procedimentos de solicitação, oferta e acompanhamento dos serviços públicos, com foco na universalização do acesso e no autosserviço; eliminação de formalidades e de exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido; imposição imediata e de uma única vez ao interessado das exigências necessárias à prestação dos serviços públicos; vedação de exigência de prova de fato já comprovado pela apresentação de documento ou de informação válida; interoperabilidade de sistemas e a promoção de dados abertos; presunção de boa-fé do usuário dos serviços públicos; permanência da possibilidade de atendimento presencial; proteção de dados pessoais; cumprimento de compromissos e de padrões de qualidade divulgados na Carta de Serviços ao Usuário; acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida; estímulo a ações educativas para qualificação dos servidores públicos para o uso das tecnologias digitais e para a inclusão digital da população; apoio técnico aos entes federados para implantação e transformação digital da administração pública; estímulo ao uso das assinaturas eletrônicas; implantação do governo como plataforma e a promoção do uso de dados, preferencialmente anonimizados; tratamento

8. A Lei nº 14.129/2021 cria diversos conceitos, trata da digitalização dos serviços, das redes de conhecimento, da prestação dos serviços públicos digitais, e de outros temas relacionados.

adequado a idosos; adoção preferencial de padrões e formatos abertos e livres no uso da internet e de suas aplicações; promoção do desenvolvimento tecnológico e da inovação no setor público.

Embora a lei defina que o acesso aos serviços públicos será preferencialmente por meio de autosserviço, está assegurado no art. 14 o direito do cidadão ao atendimento presencial.

Os **componentes essenciais** para a prestação digital dos serviços públicos na administração pública são: a Base Nacional de Serviços Públicos; as Cartas de Serviços ao Usuário; e as Plataformas de Governo Digital.

7.4. TRANSPARÊNCIA ELETRÔNICA

É comum a concepção de governo eletrônico como instrumento de transparência e *accountability* dos governos (Otávio Prado, 2009). Para Lorenna Lara (2016) "transparência é o meio pelo qual se pode gerar a *accountability* no setor público".

O Governo Eletrônico não deve ser visto apenas como meio de disponibilização de serviços pela internet. O avanço das tecnologias de informação e comunicação tem possibilitado a interação entre governo e sociedade, e a disponibilização de uma vasta gama de informações eletrônicas que proporcionam mais transparência às ações dos governos.

De forma simples, a transparência é a divulgação de informações relevantes da organização, de forma **clara, completa, regular e oportuna**, para todos os interessados; é uma obrigação que pessoas e entidades que tenham recebido recursos públicos informem a quem lhes delegou essa responsabilidade. "A transparência se concretiza quando os cidadãos e a sociedade civil organizada tem acesso as mais variadas informações governamentais" (Nayra Figueiredo, 2016).

É crescente a importância das novas tecnologias eletrônicas, em especial a internet, na divulgação de informação e na prestação de contas governamentais. As TIC estão facilitando a publicidade e a transparência das regras, critérios, decisões e ações governamentais, **em tempo real ou quase real**, além de identificar precisamente os responsáveis. No entanto, a questão política se faz presente nesse contexto; segundo José Pinho (2008), "as TIC contêm um enorme potencial democrático, desde que haja definição política no sentido da participação popular e da transparência, pois o Governo pode deixar de oferecer o que não quer mostrar, para nem mencionar o que quer esconder".

Atenção → Os governos **não divulgam todas as informações, mas todas as informações que é de seu interesse divulgar**. "Nunca terão ido tão longe as possibilidades de visibilidade e também de invisibilidade do Estado" (José Jardim, 2008).

O Governo Eletrônico atende a "uma maior exigência da sociedade civil sobre transparência, participação e eficiência" (Wagner Araújo; Marco Gomes, 2006). As novas tecnologias de comunicação e informação, na medida em que, cada vez mais, evoluem e vão ganhando relevância, **têm fomentado o debate em torno da transparência** das ações governamentais. Para Luiz Akutsu e José Pinho (2002), "a internet, ao permitir o acesso a informações disponibilizadas pelos órgãos públicos a partir de qualquer lugar do mundo, 24 horas por dia, pode ser um dos instrumentos mais eficazes para a construção de uma democracia mais efetiva".

A **transparência viabilizada pela internet inclui a disponibilização de todo o tipo de informação sobre**: o Governo, a Administração, a estrutura de governo e dos órgãos, o processo decisório, as políticas públicas, as contratações e compras públicas em geral, a prestação de contas dos recursos utilizados, legislação etc. A disponibilização da prestação de contas através da internet proporciona a transparência da gestão governamental no contexto democrático, e é uma forma de concretização do *accountability* governamental.

A transparência é inerente aos Estados democráticos modernos; insere-se no bojo da democracia. Para José Jardim (2008), "um dos pressupostos do Estado moderno é a sua visibilidade social". Para Valéria Almeida (2016) "A transparência é uma condição para a atuação dos homens públicos, que só podem ser corretamente avaliados pela população se esta souber o que eles fazem".

Num ambiente democrático a sociedade tem direito a informações transparentes: quanto mais houver transparência nas informações, mais democráticos serão os governos e a sociedade. "A ideia de democracia é hoje indissociável da ideia de pleno acesso às informações públicas" (Claudia Chagas, 2016).

Atenção → A transparência das ações públicas constitui elemento **essencial** para aumentar a confiança e a cooperação entre a sociedade e o governo: assim, não pode existir segredos na relação entre Estado, Governo, Administração Pública e a Sociedade.

Mesmo que os cidadãos não disponham de tempo ou conhecimentos técnicos necessários para a fiscalização e o controle das contas de governo e demais informações disponibilizadas pela internet, a própria disponibilização da informação já se constitui numa espécie de controle. Segundo Norberto Bobbio (1986), "uma das razões da superioridade da democracia diante dos Estados absolutos funda-se na convicção de que o governo democrático poderia finalmente dar vida à transparência do poder, ao poder sem máscara".

Atenção → A própria disponibilização das informações na internet, por si só, já se constitui numa espécie de controle.

Neste século XXI, a onda contínua de corrupção fez aumentar a demanda e a pressão da sociedade por mais transparência, junto com a cobrança por maior fiscalização na utilização de recursos públicos. Para Lorenna Lara (2016) a transparência é uma ferramenta anticorrupção. Segundo a autora, as crescentes delinquências do homem público tornam necessárias uma política de transparência que permita submeter Governo, políticos e gestores, ao controle social dos cidadãos.

A transparência deixou de ser apenas uma demanda local, para se tornar também uma demanda internacional; uma espécie de vitrine do próprio país para gerar maior credibilidade e atrair investidores públicos e privados.

7.4.1. Transparência e a LRF

Efetivamente, **hoje não é possível falar em transparência sem considerar a LRF**. Se não fosse essa lei, não teríamos o nível de divulgação de informações públicas, principalmente sobre a gestão fiscal, a toda a população.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – elaborada para garantir a responsabilização na gestão pública, primar pelo equilíbrio entre receitas e despesas e pela transparência da gestão fiscal, **é um divisor de águas na história das finanças em termos de transparência** das contas públicas no Brasil. Ela apresenta vários instrumentos de transparência, conforme se verifica nos arts. 48, 48-A e 49:

Art. 48. São **instrumentos de transparência** da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido

da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A **transparência será assegurada também** mediante:

> I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e orçamentos;
>
> II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, **em tempo real**, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;
>
> III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.
>
> Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:
>
> I – **quanto à despesa**: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;
>
> II – **quanto à receita**: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.
>
> Art. 49. As contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.
>
> Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, e no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

Santana Junior (2008) realizou pesquisa em 207 sites públicos dos três poderes e dos seguintes órgãos: Tribunais de Justiça, Assembleias Legislativas, Tribunais de Contas, Ministérios Públicos e o Poder Executivo, **focando a transparência das ações à luz das recomendações do art. 48 da LRF**. A pesquisa interessa-se pelo cumprimento integral das normas da LRF, e, assim, **ressalta os pontos deficitários**, como a baixa divulgação em geral pelas Assembleias e Ministérios Públicos, a linguagem complicada das divulgações, a não totalidade dos documentos, a pouca divulgação das audiências públicas, a intempestividade das informações e a ausência de algumas prestações de contas por chefes do Poder Executivo. Por outro lado, a pesquisa apontou a "existência de associação dos indicadores econômicos e sociais e os níveis de transparência fiscal eletrônica observados nos sites dos poderes".

Embora a pesquisa de Santana Junior destaque os aspectos deficitários, **é possível constatar que a grande maioria das informações é divulgada** através dos portais eletrônicos desses órgãos, disponíveis para toda a sociedade, existindo também canais de participação popular.

Segundo José Matias-Pereira (2009), "ao nível de discurso o Governo demonstra que está consciente que a corrupção drena recursos que seriam destinados a produzir bens e serviços em favor da sociedade, a gerar negócios e a criar e manter empregos, mas na prática, em que pese os avanços, a transparência das ações de governo ainda encontra-se distante do ideal". Não obstante as afirmações do ilustre Doutor Matias-Pereira, na verdade, são tantas as informações atualmente disponibilizadas **pelo Governo Federal** na internet, que se perde tempo em localizar as de "maior interesse" dentro desse universo.

As informações eletrônicas disponibilizadas facilitam e permitem o controle social, tanto no que se refere à fiscalização do uso de recursos públicos e combate à corrupção, quanto na redução das distâncias entre o discurso e o desempenho dos governos, e as reais necessidades dos cidadãos e da sociedade.

Agora, fica a cargo dos cidadãos, associações diversas, Ongs e órgãos de controle utilizarem essas informações para cobrar dos governos, políticos e gestores públicos, responsabilidade pela correta utilização dos recursos públicos em benefício de toda a população, respeitando o contido nos princípios e normas legais pertinentes; bem como denunciar desvios ou má utilização dos recursos públicos e exigir a punição dos responsáveis.[9]

9. Penso que **o grande mal desse país – fonte para os demais males – é a questão da impunidade**. Penso que **a impunidade incentiva a corrupção** (e outros crimes). Penso que, se as leis fossem mais

7.4.2. Transparência e a Lei de Acesso à Informação

A Lei nº 12.527/2011 visa assegurar o direito fundamental de acesso à informação. Ela **se aplica** a todos os Órgãos e Entidades dos três poderes, e também às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos (no que se refere à parcela de recursos recebidos).

A LAI traz os seguintes princípios: **publicidade máxima**, o direito à informação é amplo quanto as informações e quanto aos indivíduos que poderão reivindicar; **transparência ativa e obrigação de publicar**, os órgãos públicos tem obrigação de publicar as informações de interesse público; **abertura de dados**, os dados devem ser disponibilizados em formato aberto; **promoção de governo aberto**, superação da cultura do sigilo e promoção da cultura de acesso; **criação de procedimentos que facilitem o acesso**, os pedidos de informação devem ser processados mediante procedimentos ágeis e com linguagem de fácil compreensão (adaptado de CGU, 2013).

A lei de acesso à informação contempla as **seguintes diretrizes**: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; desenvolvimento do controle social da administração pública.

Atenção → Salvo alguns casos de sigilo e de informações imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado – o acesso às demais informações encontram-se assegurado por esta lei.

Atenção → A classificação de informação como "sigilosa" deve ser precedida de decisão que indique a autoridade classificadora, a fundamentação, o assunto e o prazo de sigilo.

Segundo o art.7º da referida lei, **o acesso à informação compreende o direito de obter**: I – orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada; II – informação contida em registros ou documentos,

bem elaboradas (sem "brechas") e o Judiciário efetivamente condenasse de maneira imparcial os servidores, políticos e poderosos que são corruptos/criminosos, este nosso Brasil seria bem melhor, e haveria menos desigualdades sociais e melhores condições de vida para todos.

produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos; III – informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado; IV – informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; V – informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; VI – informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e VII – informação relativa: a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

O acesso à informação será assegurado mediante: I – criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para: atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e II – realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

Além disso, a referida lei também **obriga** que os órgãos e entidades públicas, **independentemente de requerimento**, divulguem em local de fácil acesso, as informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Além de outros meios, **é obrigatória a divulgação dessas informações em sítios oficiais na internet**.

Atenção → Os municípios com menos de 10.000 habitantes estão dispensados dessa divulgação – mas continuam obrigados a divulgar, em tempo real, as informações relativas à execução orçamentária e financeira determinada pelo art. 48-B, da LRF.

O fornecimento da informação é gratuito, salvo se houver necessidade de cópia de documentos (mesmo assim, estarão isentos aqueles cuja situação econômica não permita).

Sob a égide dessa lei, **qualquer interessado** poderá requerer informação **sem a necessidade de justificativas**, inclusive as relacionadas à remuneração recebida pelos servidores públicos em sentido amplo, que deverão ser atendidas de imediato, ou no prazo máximo de vinte dias.

Sem dúvida, a lei de acesso à informação, aplicada a partir de maio de 2012, é um poderoso instrumento em termos de transparência pública – capaz de fomentar o controle social e inibir práticas de corrupção. Portanto, **a maior aplicação da Lei de Acesso à Informação é para fins de transparência** das ações do Estado, que permite a fiscalização dos atos de governo, o combate a corrupção e ao mau uso dos recursos públicos.

Registre-se, no entanto, que a **transparência diminuiu** no Governo Bolsonaro, restringindo, inclusive, pontos da própria LAI, conforme o Decreto nº 9.690/2019. Segundo Michener e Mohallen (2020), houve proliferação de ações contrárias à transparência no primeiro escalão do Governo, incluindo o Presidente. Lopes (2020, p. 95 e 104) afirma que a "administração do governo Bolsonaro é marcada por acusações de manipulação e ocultação de dados", e que "Bolsonaro acumula um vasto acervo de medidas que emolduram obstáculos à transparência".

Resultados da transparência

Entre os bons resultados da transparência têm-se: fomenta o exercício do controle social; permite ao cidadão informar-se e participar dos debates públicos; amplia, melhora e facilita o controle das ações e gastos públicos; previne abusos na condução da coisa pública; dificulta o desvio de recursos; inibe a corrupção; aumenta a confiança nos políticos, gestores e instituições públicas; incentiva a melhoria de resultados na administração pública; etc.

8

COMUNICAÇÃO E REDES

8.1. COMUNICAÇÃO

Autores[1] afirmam que a comunicação "é um processo de compartilhamento e construção de sentidos", elemento de interação social – essencial em qualquer organização.

Atenção → Comunicação **é diferente e mais ampla** que informação: comunicação é "um processo" e a informação é o conteúdo da mensagem transmitida/recebida.

O **sistema de comunicação** de uma organização é a forma pela qual as informações necessárias ao funcionamento da estrutura organizacional são transmitidas a todos os interessados, e que **permite a integração de todos em torno de objetivos comuns**. O que comunicar, quem deve comunicar, qual o momento adequado e qual o meio a ser utilizado para comunicar são questões que precisam ser definidas previamente, a fim de que a comunicação possa ser eficiente e eficaz.

O *Guia Exame* (1999) definiu as **características da boa comunicação** numa organização: são transparentes; são uma via de mão dupla, que funciona com a mesma eficiência de baixo para cima e de cima para baixo; possuem mecanismos formais que facilitam a abertura da comunicação interna; informam os empregados sobre tudo que pode afetar sua vida; informam os empregados sobre fatos que podem mudar a empresa antes que os jornais o façam; formam "embaixadores" da organização, que são verdadeiros multiplicadores dos valores, atividades e produtos da empresa.

1. Rudimar Baldissera (2008), Cassia Silva (2016), Fiozenza Carnielli (2016).

Atenção 1 → A comunicação empresarial deve ser: simples, clara, direta, lógica, racional, e adaptada ao público-alvo a que se destina.

Atenção 2 → A comunicação eficaz deve fluir para baixo, para cima e através da organização, por todos seus componentes e pela estrutura inteira (IN 01/2016, MP/CGU).

A **comunicação administrativa** é responsável pela circulação das informações em uma organização. É um instrumento de coerência e coesão organizacional, que se encontra presente tanto nas instituições públicas quanto nas empresas privadas.

A **comunicação interna** (ou administrativa) percorre todas as áreas e ajuda a construir a própria cultura e a identidade organizacional, além de facilitar o relacionamento, a interação e a flexibilidade. Dissemina os objetivos organizacionais, facilita a troca de informações, contribui para que haja um clima propício e favorável no ambiente de trabalho, reforça a confiança, fortalece o comprometimento das pessoas, e informa os programas e ações a serem executados. Uma boa comunicação interna diminui barreiras, e facilita a integração, o compartilhamento de conhecimentos e a geração de inovação.

A **comunicação externa** é a que torna a empresa conhecida perante o mercado, às instituições e à sociedade. A comunicação **institucional** (interna ou externa) é a responsável pela formação da imagem pública das organizações e ocorre mediante a divulgação de sua missão, visão, valores e crenças, e filosofias, etc.

A comunicação pode ser formal ou informal. A **formal** segue uma hierarquia dentro da empresa, respeitando a administração, os valores existentes e os objetivos estabelecidos (é utilizada para tornar a organização conhecida). A **informal** não possui regra alguma, passando até mesmo por cima das autoridades constituídas (rádio corredor).

A comunicação apresenta diversos fluxos: **horizontal** – realizada entre unidades organizacionais diferentes, mas de mesmo nível hierárquico; **vertical** – realizada entre níveis diferentes dentro da mesma organização, ou em unidades organizacionais em que uma seja superior a outra (matriz x filial); **diagonal/transversal** – realizado entre unidades organizacionais e níveis diferentes; **lateral** ocorre entre funcionários/equipes/departamentos distintos; **ascendente** – ocorre de baixo para cima; **descendente** – ocorre de cima para baixo.

Atenção → Há divergências entre os conceitos de comunicação lateral e horizontal, e muitos os apresentam como sinônimos. Para alguns autores, a **horizontal** pode também ocorrer **intra/entre departamentos e/ou unidades** organizacionais de mesmo nível hierárquico.

A **comunicação organizacional é um sistema** que compreende o fluxo de informações entre a organização e seu ambiente interno e externo, e que permite à organização funcionar de forma integrada e eficaz. Para Onesimo Cardoso (2006), "a comunicação pode ser entendida como um alicerce que dá forma à organização, fazendo-a ser aquilo que ela é".

A comunicação organizacional comporta **duas perspectivas principais**: a instrumental e a participativa.

Na **perspectiva instrumental,** a comunicação é vista como um instrumento cujo objetivo maior consiste em gerar obediência às ordens e conformidade às diretrizes e regras estabelecidas pela alta direção organizacional. A perspectiva instrumental visa "informar e divulgar". Nesse enfoque, os instrumentos de transmissão (os meios) são determinantes para uma boa comunicação, deixando em segundo plano o autor e os demais atores. Portanto, **na visão instrumental, os meios são mais importantes** que os próprios autores/atores da comunicação.

Na **perspectiva participativa ou de interação**, a comunicação é construída por todos os envolvidos, e seu significado resulta da interação entre atores, seus meios e suas particularidades. Há diálogo, argumentação, divergências, propostas, opiniões. Segundo Maria Oliveira (2003), independente da posição que ocupem, os "interlocutores produzem sentidos". Na visão de Inesita Araujo (2005), "cada interlocutor é, simultaneamente, agente e espaço de negociação dos sentidos". **Nesse contexto participativo/ de interação, a comunicação é um processo que reconhece a importância de cada ator.**

Com as novas tecnologias e o advento da era da informação, há uma **grande produção e recepção de informações em tempo real**; há uma **constante troca de informações** com atores mais participativos, mais críticos e mais bem informados. As tecnologias da informação facilitaram e intensificaram a comunicação institucional e pessoal, ao proporcionarem uma variada gama de opções como: aplicativos de texto, editoração eletrônica, bancos de dados, transmissão de documentos via fax, mensagens e arquivos via e-mail, consultas diversas através da internet, TV digital e

TV a cabo com telejornais 24hs por dia; e houve convergência de mídias, tecnologias e linguagens.

Em face da evolução e das constantes mutações no ambiente, **ampliou-se a abrangência da comunicação** organizacional, que passa a incluir clientes, fornecedores, a comunidade e demais entes governamentais que fazem parte desse universo. Segundo Wilson Bueno (2003), a comunicação não é mais um conjunto de atividades fragmentadas, mas "um processo integrado que orienta o relacionamento da empresa ou entidade com todos os seus públicos de interesse".

O próprio papel da comunicação se tornou mais abrangente: de simples divulgação de decisões e regras ou de fatos sociais, passou a abarcar **tudo que diz respeito ao funcionamento da organização**, seu clima interno, sua posição social e demais relações institucionais.

A comunicação passou a ser fundamental para as organizações: um poderoso instrumento de gestão estratégica das organizações públicas e privadas em geral. A comunicação se tornou uma ferramenta de suporte para a gestão no enfrentamento aos mais variados desafios.

A gestão da comunicação organizacional **vai além da informação**, incentivando engajamentos múltiplos e mútuos. Numa sociedade em que a cidadania ganha força, **a comunicação tem um papel social para cumprir**: "o de envolver emissor e receptor em um diálogo aberto e democrático, em que a estratégia de gestão da empresa seja construída com base em princípios sociais e éticos" (Onesimo Cardoso, 2006). Haja vista o direito universal à informação, a valorização desses canais de participação direta com a sociedade tornou-se um diferencial estratégico para as organizações públicas e privadas.

Nesse novo contexto, **a comunicação deixou de ser um monopólio para especialistas**, para ser concebida numa visão compartilhada entre diversos profissionais – mas esse papel estratégico e social só irá se concretizar se existirem canais que permitam aos indivíduos compartilhar a cultura organizacional (crenças, comportamentos e atitudes).

A comunicação fragmentada evoluiu para a comunicação integrada, estabelecida com base numa política única e global, em que todas as áreas formam um processo único de comunicação, que inclui desde o planejamento da imagem institucional, seus atributos, os objetivos da comunicação, os diversos públicos, os planos de ação, o discurso e o *feedback*. A comunicação integrada planejada orienta-se por estratégias e utiliza canais de comunicação interna e externa, assim como redes formais e informais, visando, também, o alcance dos objetivos organizacionais.

Deve existir sinergia entre todos os envolvidos, e antecipadamente deve ser definido o que comunicar, como comunicar, quando comunicar e quem são os responsáveis pela comunicação. Segundo Patrícia Almeida (2005), quando se trabalha a gestão integrada, "a organização constrói uma identidade corporativa forte e sintonizada com a sociedade contemporânea, fortalecendo seu conceito institucional diante de todos os públicos e a opinião pública".

8.1.1. Processo de Comunicação

A **comunicação é um processo de transmissão de informações** de uma pessoa para outra; de um grupo para outro; de um órgão para outro etc., sendo então compartilhada por ambas(os). Para que haja eficiência e eficácia na comunicação é fundamental que o destinatário da informação a receba e seja capaz de compreendê-la.

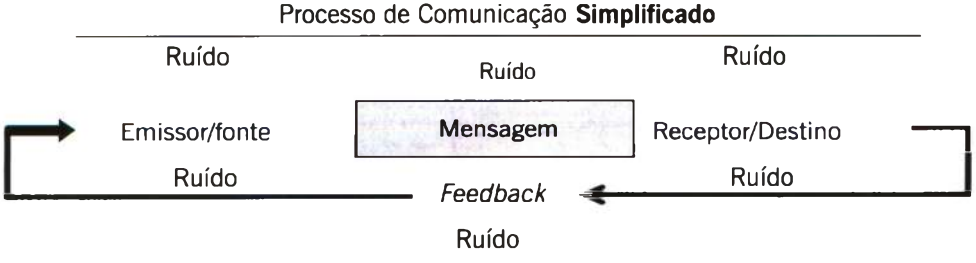
Atenção → A simples transmissão da informação sem o recebimento **é o mesmo que não comunicar.** O processo de comunicação **somente se completa** com o recebimento e o entendimento da mensagem pelo destinatário.

O emitente utiliza algum tipo de sinal ou símbolo para a mensagem que quer transmitir, o qual denominamos **código.** O código "não nasce pronto" e precisa de um meio ou aparelho para codificá-lo. Uma vez codificado é hora de transmitir a mensagem codificada que necessita de um canal para chegar até seu destino (um meio físico). A mensagem necessita ainda de outro meio físico capaz de decodificá-la e torná-la possível de compreensão pelo receptor, que mais do que visualizar ou escutar a mensagem, precisa compreendê-la. Durante esse processo, encontra-se o **ruído**, representado por **tudo que perturba e pode atrapalhar a transmissão da mensagem:** é a distorção da mensagem, que chega ao receptor diferente da forma como fora enviada pelo emissor.

A comunicação pode ser vista como um processo composto por várias etapas,[2] aqui apresentadas em maior número, com a finalidade de facilitar a compreensão desse processo:

2. Adaptado de Idalberto Chiavenato e Philip Kotler.

- **Emissor/Fonte:** é a pessoa que, desejando se comunicar, emite a mensagem para a outra parte;
- **Mensagem:** é o conjunto de símbolos, é a ideia que o emissor quer transmitir;
- **Codificador:** é o meio ou equipamento utilizado para converter a mensagem em código passível de ser transmitido;
- **Transmissor:** é o meio ou aparelho utilizado para transportar a mensagem do emissor/fonte ao canal;
- **Canal:** é o meio de transmissão da mensagem entre a fonte e o destino;
- **Decodificador:** é o meio ou aparelho que decodifica a mensagem e a torna compreensível;
- **Receptor/Destino:** é a pessoa para quem a mensagem foi enviada. É o destinatário da mensagem, que deve recebê-la e compreendê-la;
- ***Feedback*:** é a parte da resposta do receptor que retorna ao emissor, e permite confirmar se a mensagem foi corretamente compreendida;
- **Ruído:** é toda interferência estranha à mensagem que torna a comunicação menos eficaz: pode ser barulho, informação ambígua, canal inadequado, aparelho com defeito etc.



Atenção → Em todo processo de comunicação sempre existe algum ruído.

Onesimo Cardoso (2006) considera **elementos** do processo informacional: "noção de emissor e receptor; distinção entre sinal e mensagem; existência de uma codificação para transformar a mensagem em sinal de emissão e de uma codificação para transformar o sinal em mensagem

de recepção; noção de canal de transmissão; ruídos na transmissão e correção de enganos pelo sistema de controle por retroalimentação".

Atenção → Emissor, receptor, mensagem, código, canal, receptor, feedback e ruído são também chamados de **elementos do processo de comunicação**.

8.1.2. Comunicação Pública[3]

Na esfera pública, "a comunicação se dá através de vozes livres e independentes (Horbach, 2019, p. 123). A comunicação pública "prioriza o interesse público acima de visões e conveniências individuais, políticas ou institucionais", assumindo a perspectiva cidadã nos processos de informação e interação (Duarte, 2018, p. 44).

A comunicação pública insere-se no contexto democrático, em que participam ativamente todos os setores da sociedade. A retomada da democracia em 1985 constituiu fator determinante para o desenvolvimento da comunicação pública, haja vista a repressão existente no regime militar. **No contexto democrático a sociedade tem direito à informação.**

No que tange ao direito à informação, José Jardim (2008) afirma que o Estado "deveria comunicar suas atividades à sociedade, a qual teria assegurado, por princípio, o livre acesso a tais informações". Jardim entende que "quanto maior o acesso à informação governamental, mais democráticas são as relações entre Estado e sociedade".

João Esteves (2011) definiu **princípios da comunicação pública**: não fechamento do público (ampla liberdade de participação, sem nenhuma exclusão), não fechamento temático (a seleção dos temas é tarefa da própria comunicação pública), paridade argumentativa (todos os participantes tem a mesma igualdade).

Há um empenho em democratizar a Administração Pública Federal, mediante a interlocução com todos os segmentos da sociedade civil e com os Estados e Municípios, que têm no diálogo a forma de equacionar os conflitos e construir a união de todos os brasileiros. Novos canais de participação social estimulam uma relação de corresponsabilidade entre o Estado e a sociedade, ao mesmo tempo que conferem legitimidade às decisões e ações de governo, promovendo avanços na democratização

3. Somos da opinião que a comunicação política ou de *marketing* **não é pública**, visto que não atende aos interesses públicos, mas aos interesses específicos de políticos (governantes ou não).

do Estado e abrindo espaço para uma participação social consciente e mobilizada (Portal Brasil, 2009).

Pierre Zemor (2009) entende que a comunicação pública ocupa um lugar privilegiado na comunicação com a sociedade, trocando e compartilhando informações de utilidade pública ou de compromissos de interesses gerais. Para Silva e Vicentim (2018) a comunicação pública envolve três dimensões: **atores** envolvidos (governos, cidadãos, mercado, associações, ongs, órgãos, imprensa etc.; **objeto** (interesse público) e **finalidade** (cidadania e democracia).

A **comunicação pública** compreende não somente a comunicação praticada pelos entes públicos, mas **principalmente** a que ocorre em espaços públicos comuns, envolvendo governos, seus órgãos, entidades paraestatais e não governamentais, e a sociedade em geral, e que de alguma forma envolve o interesse público. Para Maria Oliveira (2004), o papel da comunicação pública é servir de interlocutora entre estes diferentes entes sociais. Os **meios de comunicação serão os elos** entre as instituições públicas e os demais atores participantes.

Para Fiorenza Carnielli (2016) "a comunicação pública estabelece o debate público, promovido pela circulação de temas de interesse público, inclusive mediática, incitada por manifestações sociais, pela sociedade organizada, seus cidadãos, e também pelo Estado ... refere-se ao interesse público ... é por meio da comunicação pública que os temas de interesse público são forjados e colocados em circulação".

O interesse público permeia toda a comunicação pública, que utiliza os mais variados canais para informar, ser informada, debater e tomar decisões de interesse público. No aspecto social, busca aproximar setores diferentes da sociedade, conscientizar e educar a população sobre seus direitos e deveres, e sobre a importância de sua participação no meio público.

A comunicação pública pode ser vista como um "bem público", assim, a informação e o conhecimento devem ser acessíveis a toda a sociedade. **A comunicação pública acontece no "espaço público" onde a cidadania se fortalece.** A sociedade civil influencia a atuação e a comunicação pública ao apresentar suas necessidades, lutar contra injustiças e exigir direitos e respeito aos valores sociais.

A comunicação pública busca mitigar a distância entre as instituições públicas e os cidadãos, que numa democracia tem espaço para interação e direito de manifestação e exercício da cidadania.

O objetivo principal da comunicação pública é informar, mas também são seus objetivos educar, sensibilizar, orientar, mobilizar, interagir:

informar a sociedade em geral sobre a atuação do Governo; informar sobre a utilização dos recursos públicos; educar a sociedade sobre as questões de interesse geral; criar um canal que permita estabelecer uma relação de diálogo com os cidadãos e a sociedade.

De acordo com o § 1º do art. 37 da CF/1988, a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos **deverá ter** caráter educativo, informativo ou de orientação social.

A comunicação pública tem **forte participação dos entes públicos** das três esferas. Promove/fomenta o debate público, ajuda a construir a agenda pública e utiliza os mais diversos canais/meios/instrumentos disponíveis.

A Comunicação Pública **midiatizada**, atual, tem foco no cidadão, é centrada no interesse público, na participação da sociedade e na construção da cidadania. São processos e práticas comunicacionais instaurados no espaço público midiatizado, relacionados à participação, à construção da cidadania e ao interesse público e que compreendem como atores Estado, sociedade civil e mercado, pressupondo regras democráticas. Ela abrange as formas interpessoais, como o face a face, a comunicação social, incluindo TV, rádio, impresso, e comunicação eletrônica (Sena, 2020, p. 27-29).

Atenção → No atual contexto da Governança, a comunicação pública deve promover meios efetivos de interação entre os governos/gestores públicos e a sociedade – que incentivem/fomentem a participação dos cidadãos e **assegurem não só o direito a informação, mas também o direito de se expressar**, num diálogo que respeite e considere as ideias/sugestões dos diversos atores.

Comunicação Governamental

A **comunicação governamental** contempla todas as ações e atividades desempenhadas pelos governos, seus órgãos e entidades, com a finalidade de apresentar para a opinião pública as informações de seu interesse, e a prestação de contas de sua atuação.

Atenção → A comunicação pública é mais ampla do que a comunicação governamental. A comunicação pública não é a mesma que a governamental, visto que esta tem foco no Governo, e a pública, no Estado (Brandão, 2007).

Importante papel desempenhado pela comunicação governamental, além de proporcionar a transparência das decisões e ações governamentais, é conscientizar os cidadãos para as ações públicas, para a importância de sua participação individual na construção do coletivo. Embora preocupada com fatos, a comunicação governamental contempla mais que a divulgação das decisões e ações de governo e a prestação de contas: **contempla o estímulo para o engajamento da população na vida pública**. Nesse sentido, a utilização do *slogan* "Brasil, um país de todos" visava facilitar essa aproximação e o engajamento dos cidadãos no meio público.

Ainda nesse sentido, a comunicação governamental deve ser um elemento estratégico da mediação entre atores cívicos e o governo, visando criar e reforçar o vínculo social entre os parceiros da ação pública (Navacinsk, 2018).

A gestão da comunicação governamental deve contemplar e priorizar tanto as informações de qualidade quanto a facilidade de acesso a essas informações. O **dilema na gestão da comunicação governamental é decidir o que comunicar** (não se comunica tudo), fato que, por si só, já confronta com o direito que a sociedade tem de ser informada. Nesse sentido, registram-se queixas de falta de informação sobre a atuação dos governantes. **Outra questão** é a política: a oposição estará sempre tentando perverter o sentido da comunicação com vistas a constranger os governos – o que requer cuidado na divulgação de informações. **A "chave" encontra-se no equilíbrio** que respeita o direito da sociedade à informação e ao mesmo tempo permite formar e preservar a imagem da instituição pública. Há ainda uma **terceira questão**: a da universalização da informação, que esbarra na questão da exclusão social, em que grande parte da população não tem acesso às novas tecnologias da informação, e, consequentemente, não tem acesso à informação. Nesse sentido, novos canais precisam ser encontrados.

A Secretaria de Comunicação e Gestão Estratégica do Governo – Secom – é responsável pela comunicação do Governo Federal, coordenando um sistema que interliga as assessorias dos Ministérios, das empresas públicas e das demais entidades do Poder Executivo Federal. Visa garantir a disseminação de informações de interesse público, como direitos e serviços, e, também, projetos e políticas de governo – para isso, pode convocar redes obrigatórias de rádio e televisão. **A Secom atua para que as ações de comunicação** obedeçam a critérios de sobriedade e transparência,

eficiência e racionalidade na aplicação dos recursos, além de supervisionar a adequação das mensagens aos públicos. Também observa o respeito à diversidade étnica nacional e à regionalização no material de divulgação, avaliando os resultados.

Patricia Almeida (2005) sintetiza os **objetivos da comunicação governamental**

> disseminar informações sobre assuntos de interesse dos mais diferentes segmentos sociais; estimular a sociedade a participar do debate e da definição de políticas públicas; realizar ampla difusão dos direitos do cidadão e dos serviços colocados à sua disposição; explicar os projetos e políticas de governo propostos pelo Poder Executivo Federal; promover o Brasil no exterior; e atender às necessidades de informação de clientes e usuários das entidades integrantes do Poder Executivo Federal.

A comunicação governamental deve auxiliar na transformação gradativa da cultura burocrática, ainda dominante na gestão pública, para a nova cultura gerencial democrática, em que seja valorizada a contribuição de todos os indivíduos na construção de significados comuns.

A comunicação tem ainda papel estratégico na gestão do conhecimento na atual sociedade da informação, que cada vez mais valoriza a informação e o conhecimento, e passa a se organizar em forma de redes.

Com a ampliação dos canais de comunicação, novos problemas surgiram, como as *fake news*, que trataremos no item a seguir.

8.1.3. *Fake News*

O mais novo desafio para as comunicações e a liberdade de expressão são as falsas notícias (*fake news*). Embora não se trate de algo novo (Tamara Pinto, 2020), **as informações falsas se agigantaram em tamanho e velocidade** nas redes sociais, causando danos morais e financeiros, e também para a coletividade.

Atenção → As *Fake News* existem há muito tempo; no entanto, agigantaram-se em tamanho e velocidade nas últimas décadas.

As **notícias falsas tendem a influenciar a opinião pública** e criar insegurança, desconfiança e desestabilização. São usadas para apoiar ou desacreditar alguém ou alguma coisa, ou, às vezes, para divertir ou iludir eleitores. Sob outra ótica, as *fake news* também são utilizadas para obter seguidores, perfis e usuários de redes sociais, visando estimular um movimento, um interesse econômico, uma marca ou uma pessoa (Cardoso, 2019, p. 122).

Parte das *fake news* utilizam um título sensacionalista para chamar a atenção, mas seu conteúdo é tendencioso e não tem informação clara; elas expressam posicionamento sem credibilidade real, com o objetivo de criar uma desordem na informação (Huttner, 2020).

Wardle & Derakhshan (2017, p. 48) identificaram vários tipos de notícias que podem ser enquadradas como *fake news*:

> **Sátira ou paródia**: cada vez mais as pessoas recebem notícias em seus *feeds* de notícias em mídias sociais e pode acontecer a confusão quando uma informação não é bem compreendida (sensacionalismo); **Conexão falsa**: acontece quando um título, imagem ou legenda não condizem com o conteúdo, são os chamados *clickbait*, feitos para atrair leitores, especialmente quando compartilhados em mídias sociais, usando elementos visuais e legendas que não são apoiadas pelo texto em si; **Conteúdo enganoso**: quando há o uso enganoso de informações para enquadrar determinados problemas ou indivíduos de alguma forma. Exemplos podem ser mostrados como montagem ou corte de imagens; **Contexto falso**: quando determinada informação é retirada de contexto, circulando fora do seu contexto original. Um exemplo disso são fotos de desastres naturais ou tragédias humanas; **Conteúdo impostor**: quando um conteúdo circula com logotipo de algum veículo de comunicação ou assinatura de alguma pessoa, e nenhuma dessas fez, realmente, o conteúdo; **Conteúdo manipulado**: quando um conteúdo que é genuíno é manipulado para enganar; **Conteúdo fabricado**: geralmente em formato de texto, seu conteúdo é falso.

As *Fake News* são falsos conteúdos "jornalísticos" produzidos e disseminados com ou sem a ajuda de computadores robôs, **para desviar, afastar ou desacreditar temas que lhes são contrários** e espalhar apenas as notícias que lhe interessam, com vistas a moldar a opinião pública a seu favor.

Segundo Horbach (2019, p. 42), *fake news* são notícias intencional e comprovadamente falsas que podem enganar os leitores. Estudos científicos demonstram a **influência dessas mentiras no processo eleitoral**, que interferem de forma maliciosa na formação da vontade dos eleitores (Horbach, 2019, p. 115).

Um dos malfeitos das *Fake News* é a **sensação de que a mentira é a regra**, quando deveria ser exceção, desacreditando-se até daqueles que, em regra, falam a verdade.

No Brasil, autoridades e políticos são suspeitos de espalhar um grande número de fake news por meio do denominado "gabinete do ódio" (inquérito das *Fake News* STF/2018, CPI das Fake News Câmara dos Deputados/2018, e CPI da Covid do Senado/2021).

Nas eleições de 2022, apesar da firme atuação do TSE, houve proliferação de Fake News com manipulação de dezenas de milhões de pessoas, que **não pesquisavam os fatos nem tentavam ver onde estava a verdade**: simplesmente acreditavam nas falsas mensagens, que radicalizaram a campanha eleitoral, criando divisão nas instituições, nos grupos e nas famílias de todas as classes sociais.

Parte das *Fake News* tem seus autores divulgados e outra parte utiliza-se de robôs com perfis falsos para aumentar a sua difusão. Essas desinformações atingem principalmente as **pessoas com menos cultura e menos estudo**, que são a maioria da população brasileira, que, por não terem condições de analisar criticamente as falsas notícias, acabam acreditando nelas e ajudando a difundi-las como se fossem verdadeiras.

É comum o fato de que a maioria das notícias contém algum tipo de tendência, mesmo se tratando de textos que deveriam ser informativos; **o que não pode ser aceito é a falsificação de notícias**, qualquer que seja a finalidade. É preciso defender o ambiente virtual da comunicação pública contra *Fake News* e alterações que colocam em risco o caráter público da comunicação, conforme assegura a Constituição Federal de 1988 (Falcão, 2019, p. 129).

A solução **não deve** se concentrar no cerceamento e limitação da liberdade de expressão e comunicação; mas na **investigação e punição** de quem as elabora, divulga e delas se beneficia, assim como das plataformas, jornais e outras bases que reiteradamente as publicam.

Atenção → Existe tanto a *Fake News* privada como a *Fake News* pública – no entanto, por atingir a coletividade, a pública é a mais prejudicial.

8.2. REDES

As **redes** representam o modo natural dos seres humanos viverem e interagirem em sociedade, haja vista que a própria família é uma rede de relações e soluções. Como as organizações são sistemas abertos, o ambiente organizacional pode ser visto como uma rede de organizações (Nohria e Eccles apud Erica Cruz, 2017).

Redes são organizações temporárias (várias organizações independentes – ou organizações e demais atores) conectadas pela Tecnologia da Informação, com compartilhamento de competências, conhecimentos, ideias, soluções, infraestrutura, processos – **e muita colaboração** –, com vistas à resolução de problemas ou à obtenção de ganhos de toda espécie.

Para a FNQ (2017) rede significa o conjunto de entidades interligadas umas às outras, que permite circular elementos materiais ou imateriais entre elas, de acordo com as regras estabelecidas. A FNQ registra três tipos de redes: rede de empresas, redes internas e redes sociais – as **redes de empresas tem como princípios**: propósito unificador; participantes independentes; interligações voluntárias; multiplicidade de líderes; descentralização, independência, diversidade e fluidez de lideranças; e interligação e transposição de fronteiras. Segundo a FNQ são **características das redes**: interdependência; inovação colaborativa e construção coletiva de conhecimento; valor compartilhado; e assimilação coletiva (a cooperação está intrinsicamente contida nessas características).

Uma rede é uma estrutura de comunicação e de gestão aberta, dispersiva, dinâmica, moderna e "capaz de se expandir de forma ilimitada": **é a estrutura atual das organizações modernas**. É um espaço em que as pessoas e grupos interagem, compartilhando ideias e recursos de forma ágil e eficiente, para encontrar soluções para os problemas ou visando alcançar objetivos comuns.

Redes são formas superiores de organização, que tendem para a excelência, pois promovem inovações, trabalham com flexibilidade, com cooperação e envolvimento pessoal. **Em rede, a atividade de cada participante é fortalecida**; nelas há espaço, inclusive para conflitos administráveis e competição positiva.

Nas redes há uma grande heterogeneidade de relações e participantes, e a solução encontrada **resulta do consenso** de um conjunto de microparticipações, em que não há um modelo pronto, mas construído mediante a colaboração de cada um. Para Scherer-Warren *apud* Pedro

Jacobi (2000), "redes caracterizam-se pela não centralidade organizacional e não hierarquização do poder: as relações são mais horizontalizadas, complementares e abertas ao pluralismo e à diversidade cultural".

As redes são policêntricas e não se adaptam às formas tradicionais de controle, mas utilizam alternativas mais democráticas como autonomia, flexibilidade e coordenação. Embora não existam padrões e nem regras predefinidas, é **necessário um mínimo de "formalização"**[4] para registro/cadastramento, **e algum tipo de coordenação**. Em redes, **coordenação é um termo amplo** que inclui atividades de planejamento, comunicação, informação, decisão, assessoria, negociação de conflitos, interação. Quem coordena exerce o papel de gerente e detém "um poder moral". **A coordenação é responsável pela eficácia das ações** e pela integração dos participantes, no sentido de que ajam de modo a atingir os objetivos desejados. Cabe destacar que tanto a "formalização" quanto a "coordenação" não implicam rigidez nem hierarquia.

Atenção → Redes necessitam de coordenação para ser mais eficazes.

A organização em forma de rede é uma característica importante das estruturas sociais e organizacionais contemporâneas. Segundo Manuel Castells (1999), "as redes são e serão os componentes fundamentais das organizações". Uma rede compreende um conjunto de nós, representados pelos diversos atores (pessoas físicas ou jurídicas) que a compõem. "Uma rede é um conjunto de nós interconectados. Um nó é um ponto de intersecção. O que define um nó, concretamente falando, é o tipo concreto de rede ao qual ele pertence" (Castells, 1999).

O engajamento dos atores em rede é variável e inclui interesses, afiliações, recursos, informações, orientações e certo grau de confiança. Esse vínculo de união encontra-se associado tanto a questões éticas/morais quanto a questões concretas do dia a dia. Pode ainda fazer parte de uma ação de longo prazo, em busca de alianças sustentáveis, ou como forma de obter poder local ou político. Existem também **determinantes que influenciam** o engajamento e o comportamento dos atores quando atuam em redes: imposição legal; busca de estabilidade; busca de eficiência; redução de incertezas; legitimação/justificação; reciprocidade/cooperação.

4. **Como exceção**, no ambiente de negócios pode existir rede com arranjo formal, regulada por contrato, que estabelece regras de conduta entre os participantes: é o caso de *joint ventures*.

Atenção → Os atores em rede são movidos por algum tipo de interesse, e deve existir confiança entre eles.

As redes podem ser intra e interorganizacionais. As **intraorganizacionais**[5] ultrapassam os antigos departamentos e unem a empresa como um todo, tanto em busca de soluções gerais quanto específicas. Essa interação entre as diversas equipes ou grupos facilita a adaptação às constantes mudanças no ambiente. As **interorganizacionais** alcançam outras empresas diversas que estão dispostas a cooperarem entre si, numa espécie de "governança em rede", em que a colaboração permite adquirir competências novas e de alto valor para o incremento de sua competitividade. Parcerias, acordos, contratos e *joint ventures* também fazem parte desse contexto. Para Manuel Castells (1999), "a cooperação e os sistemas em rede oferecem a única possibilidade de dividir custos e riscos, bem como manter-se em dia com a informação constantemente renovada".

Atenção → Atuando em rede, as organizações complementam-se umas às outras – com ganhos de toda ordem para os participantes.

Redes utilizam o modelo de gestão horizontal[6],definida por Herman Bakvis e Luc Juillet (2004) como:"a coordenação e gestão de um conjunto de atividades entre duas ou mais unidades organizacionais, em que as unidades em questão não exercem controle hierárquico sobre as outras e cujo objetivo é gerar resultados que não podem ser alcançados isoladamente por elas".

Os diversos atores sociais trabalham em rede de forma coletiva: organizações, sociedade civil em geral, intelectuais, lideranças políticas e sociais, e voluntários, que interagem em busca de soluções que permitam melhores resultados para toda a população. "Mobilizam-se em torno de temas que afetam o dia a dia, reforçando a colaboração e a solidariedade como instrumentos eficazes para a ação e a experimentação de novas formas de resolução de problemas" (Pedro Jacobi, 2000).

Certamente não estamos falando de um conceito completamente novo: trata-se antes de uma **nova forma de alianças e parcerias**, em que existe maior autonomia dos atores e cada contribuição é valorizada nessa construção de objetivos e soluções comuns.

5. **Como exceção**, no ambiente de negócios pode existir rede fechada e com alguma hierarquia – criadas por grandes empresas para tratar dos mais diversos problemas, desafios e inovações, **no âmbito da própria organização** envolvendo matriz/filiais.
6. **Como exceção**, pode existir rede vertical, como na 'cadeia de suprimentos', em que as etapas são sequencialmente verticais.

O **conceito de rede** também pode ser visto como uma forma ampliada da teoria de sistemas, em que as relações incluem entidades públicas, organizações privadas, fornecedores, usuários dos serviços e consumidores em geral, e onde a atuação de um participante influencia a atuação dos demais. Vários autores defendem a ideia de que os **"vínculos sociais contínuos entre as organizações" são fatores capazes de influenciar positivamente tanto as ações quanto os resultados dessas organizações.** Para Moema Siqueira (2000) "vínculos fortes de rede são definidos por três características: interação frequente, uma longa história e intimidade ou confiança mútua entre as partes do relacionamento". Segundo Cleidson Dias (2015) "Confiança é fundamental para fortalecer os laços de interação". **Laços fortes influenciam positivamente todas as ações** da rede: trazem agilidade, coesão, facilitam a troca de informação, o compartilhamento de recursos, a distribuição das tarefas, e o alcance dos resultados pretendidos. Numa rede existe tanto os laços fortes como os laços fracos, cada um com suas particularidades, e os dois contribuindo para o seu sucesso.

Face ao processo de globalização, que tende a ampliar as desigualdades (econômicas, sociais e culturais), aliado às novas tecnologias que aceleram o ciclo de produção e de realização das tarefas, as **redes permitem criar grupos com identidades comuns** (de resistência, de luta, de aperfeiçoamento etc.), e, ao mesmo tempo, economizar recursos e o tempo que seria despendido no deslocamento até uma estrutura física burocrática. Segundo Pedro Jacobi (2000):"as redes horizontalizam a articulação de demandas e utilizam as tecnologias de informação para disseminar seus posicionamentos, denúncias e propostas, como referencial legítimo da presença de uma emergente sociedade civil global".

O processo de globalização de agendas, de movimentos, de formas de luta, somente se tornou possível com o advento das novas tecnologias, em especial a internet, em que se formaram as *networks* locais, nacionais e multinacionais/globais. **O modelo *network* é a forma mais aberta que uma rede pode ter.** Trata-se de uma teia repleta de participantes autônomos, independente da localização geográfica.

As **redes são tidas como formas modernas e superiores de se administrar**. Afirmam os autores que alguns dos resultados obtidos em redes somente as melhores empresas do mercado poderiam alcançar, e que as **redes têm vantagens extras**, como a possibilidade de realizar trocas sem estarem sujeitas aos riscos e incertezas de mercado; e que os agentes comportam-se de acordo com a coordenação, sem a necessidade da rigidez das estruturas burocráticas.

Atenção → Redes são capazes de apresentar soluções ótimas, até então não pensadas ou tidas por impossíveis.

As redes **são mais flexíveis**, se adaptam mais facilmente às mudanças e se mostram capazes de cumprir diferentes funções, que incluem tanto a **função estratégica**, no que se refere à redução da incerteza em relação à atitude dos demais atores, parceiros e competidores, ou relacionadas ao aumento da competitividade; quanto a **função instrumental**, de melhorar a eficácia dos resultados esperados. Cabe destacar, ainda, que as redes, em regra, preservam a autonomia dos parceiros e facilitam o aprendizado.

A marca central das ações em rede é a cooperação, obtida através da confiança entre os diversos atores autônomos e interdependentes, mas que trabalham como um grupo, por determinado período de tempo, respeitando e considerando os interesses dos parceiros, cientes de que as redes também são um caminho para o alcance de seus objetivos particulares.

Utilizando uma linguagem simplista, **as redes facilitam o entendimento das mudanças**. Segundo Junqueira (2000) *apud* Maria Misoczky (2003):

> as redes, no universo de mudança, surgem como uma linguagem de vínculos, das relações sociais entre organizações que interagem mediadas por atores sociais que buscam entender de maneira compartilhada a realidade social. São formas de agir que privilegiam os sujeitos que, de maneira interativa, apropriam-se do conhecimento dos problemas sociais e de sua solução. (...) ao preservarem a identidade de cada membro (...) fazem com que essas organizações se integrem, tanto na concepção das ações intersetoriais quanto na sua execução.

Há também fatores que criam **dificuldades para o trabalho em redes** como: falta de visão dos benefícios da atuação em rede; resistência em compartilhar informações e conhecimentos, e carências de: conhecimentos tecnológicos, capacidade de resignação, capacidade para desenvolver projetos conjuntos, pensamento participativo e coletivo, respeito às adversidades. Para Sonia Fleury (2002), um dos grandes **desafios** da organização em rede reside em estabelecer modalidades de gerência que permitam alcançar os objetivos previstos e conservar a existência da articulação reticular. Registre-se ainda que, por terem as redes muitos atores envolvidos, fica difícil identificar com precisão quem é o responsável pela utilização dos recursos e pela obtenção dos resultados. Sem essa definição a *accountability* (prestação de contas e responsabilização pelos resultados) fica prejudicada.

Para Sena (2020), as redes se agigantaram com o uso dos dispositivos móveis, especificamente os *smartphones*; e o uso de robôs e inteligência artificial em plataformas digitais e na conversação com usuários nas redes sociais é uma recente realidade. Essas redes têm como características: interatividade, hipertextualidade, multimidialidade e memória.

Um exemplo de Instituição Pública que **atua em rede** – vencedora do Prêmio Nacional de Qualidade em Gestão Pública 2010 – é o **Inmetro** – Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial.

Por meio de redes sociais houve articulação dos movimentos de rua, em final de 2013, que se fortificaram em 2014, levaram multidões as ruas em 2015 e 2016, culminando com o impeachment da presidente Dilma.

As redes sociais foram muito utilizadas na campanha presidencial de 2018, por todos os candidatos, sendo decisivas na vitória de Jair Bolsonaro, ainda que tenham surgido muitas denúncias de *Fake News*. Cientes desse potencial, políticos de toda ordem, desde candidatos a vereadores até Presidente da República, têm utilizado redes sociais, antes, durante e depois da campanha política, e continuam a utilizá-las quando eleitos. Nas eleições de 2022, as redes foram intensamente utilizadas. Mesmo com o TSE determinando a remoção de conteúdos e a exclusão de perfis em redes diversas, por conter desinformação e conteúdo falso – as redes manipularam dezenas de milhões de brasileiros, além de radicalizar a campanha eleitoral e provocar divisões nas instituições, nos grupos e nas famílias.

Atenção → A FNQ fomenta a **atuação em rede** visando o desenvolvimento de relações e atividades em cooperação entre organizações ou indivíduos com interesses comuns e competência complementares.

Os conceitos, características e aplicações das "Redes" são os mesmos – os subitens a seguir apenas **destacam aspectos específicos** na utilização de redes de gestão e comunicação.

8.2.1. Estado-rede

O programa GesPública/MPOG entende que a **Rede de Gestão** é um espaço virtual que coloca à disposição da Administração Pública brasileira um conjunto de organizações públicas e privadas que tem em comum um mesmo objeto de estudo e atuação: **a gestão**; além de criar um

ambiente de colaboração e interação com vistas à troca de informações e experiências sobre o tema.

Com a retomada da democracia, os cidadãos veem aumentado seu campo de participação nas decisões políticas e administrativas, facilitado principalmente pelo advento das novas tecnologias, em especial a internet. Por outro lado, as novas e variadas formas de comunicação trouxeram até os governos um leque de demandas a serem atendidas, assim como maior cobrança em relação à utilização dos recursos públicos em benefício da sociedade.

Nesse contexto, **o termo rede surge como forma de agregar os múltiplos atores e os múltiplos interesses**, em busca de soluções que atendam à maioria dos participantes envolvidos. As redes sociais são "conjuntos de contatos" que ligam vários atores, cujos contatos podem ser de diferentes tipos, abordar conteúdos distintos, bem como propriedades estruturais diversas.

Aplicar a ideia de gestão em redes no meio público, segundo Henrique Silveira (2005) "significa que os gestores públicos precisam interagir com um ambiente informacional cooperativo em que a informação requerida estaria disponível independentemente da real estrutura hierárquica e de eventuais diferenças ideológicas".

A atuação em rede é um novo modelo de relação entre Estado/Administração, a iniciativa privada, a sociedade civil e o cidadão em particular – que envolve negociação, confiança, parcerias, transparência e compartilhamento de poder/autoridade com outras instituições. Para Flavia Silva et al. (2013), "A atuação das organizações em redes é um tema inovador para o serviço público e deve ser mais explorado, principalmente no que tange aos resultados alcançados pelos integrantes da rede. A ideia de cooperação precisa ser disseminada na administração pública".

A opção pela gestão em forma de redes implica uma escolha de caráter político, pois esse tipo de parceria envolve questões de poder. A **atuação em redes de cooperação** vem alterando as relações de poder e as relações da Administração Pública com a sociedade. A gestão em rede também abarca o fortalecimento das práticas democráticas e da própria democracia. Para Pedro Jacobi (2000), "as redes se fortalecem nos planos político e institucional, sendo cada vez mais reconhecidas pela sociedade e pelos governos".

O **Estado-rede surge também como forma de responder aos novos desafios trazidos pela era da informação e pelas novas tecnologias**. Nos dias atuais tudo funciona em forma de rede (a própria família é uma rede),

a tecnologia, a economia globalizada, enfim, **o sistema global tem a forma de rede**. Assim, mediante os benefícios e a flexibilidade proporcionados pelas tecnologias da informação e da comunicação pode-se conectar tudo o que interessa e que tem valor e desconectar tudo o que não vale. Isso inclui territórios, governos, empresas, pessoas etc.

Segundo Manuel Castells (1999), o Estado-rede combina vários **princípios** de atuação administrativa: **subsidiariedade** – o Estado deve ser substituído pela sociedade em tudo o que não seja essencial; **adoção de tecnologias** – modernizar a gestão pública mediante investimentos em equipamentos, *softwares* e treinamento de pessoal; **transparência** – tornar públicas as ações/decisões como medida para combater a corrupção e o nepotismo (atuação conjunta dos órgãos de controle e da sociedade); **participação dos cidadãos** – fomento à participação dos cidadãos com vistas ao fortalecimento da democracia, aumento da legitimação dos governos e formação de novos canais de comunicação; **novos agentes da administração** – capacitar os servidores públicos e remunerá-los melhor do que a iniciativa privada, a fim de atrair os melhores profissionais; **flexibilidade** – estrutura administrativa flexível para adaptação às constantes e diversas mutações nacionais e globais; **coordenação** – estabelecer meios de cooperação entre as instituições públicas e os demais atores; **aprendizado** – aprender com os erros constatados, e utilizá-los para aperfeiçoar a gestão.

Para Larissa Vieira (2016), as redes "permitem reduzir a cadeia burocrática e os custos administrativos, estreitam a relação entre administradores e cidadãos, permitem melhores serviços aos cidadãos, e possibilitam a aprendizagem e criação de diversas soluções para problemas".

Exemplo de atuação em rede: em dezembro de 2009 – numa ação conjunta da Petrobras e do Ministério do Planejamento, por meio do Programa GesPública, Fundação Nacional da Qualidade e Movimento Brasil Competitivo –, representantes de 50 instituições com atividades ligadas ao Grupo Petrobras concordaram com a implantação de uma rede nacional, cujo objetivo é contribuir para que haja uma cadeia de suprimento em escala global e sustentável, nas dimensões econômica, social e ambiental.

Outro exemplo são os Tribunais de Contas dos estados: abrange diversas atividades comuns incluindo planejamento estratégico e soluções compartilhadas – com resultados positivos na solução de problemas, na prestação de serviços e na utilização de recursos.

A influência da governança na administração pública, reforça o ambiente democrático, aumenta a legitimidade do governo, e caracteriza-se por diferentes graus de interação e cooperação entre atores estatais e não

estatais, constituindo **redes de decisão conjuntas** para formulação e implantação de projetos sociais e de políticas públicas.

8.2.1.1. Rede nas políticas públicas

Rede de políticas públicas é definida por Borzel (1998) *apud* Pedro Cavalcante (2009) como:

> um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e independente, que vinculam uma variedade de atores que compartilham interesses comuns em relação a uma política e que trocam entre si recursos para perseguir esses interesses comuns, admitindo que a cooperação é a melhor maneira de alcançar as metas comuns.

A Rede de Gestão de políticas públicas procura meios para tornar real e concreto os direitos assegurados pelo regime jurídico vigente, eliminando problemas ou encontrando novas formas possíveis para sua concretização. Nesse contexto, **o processo racional central dos governos cede seu lugar ao processo participativo híbrido, envolvendo atores estatais e não estatais.** Medina (2003), *apud* Jackeline Andrade (2006), entende que a gestão de forma compartilhada permite "gerar, manter, reproduzir e ampliar espaços de poder que sejam aptos para realizar transformações econômicas, sociais e políticas que possibilitem a emancipação".

Segundo Roberto Freitas (2016), "Nas redes de políticas públicas, o governo utiliza sua capacidade de influência e persuasão ao buscar estabelecer a institucionalização de parcerias formais e informais firmadas entre os setores público e privado". Ainda segundo Freitas, enfatiza-se o papel articulador do Estado, capaz de aumentar as coalizões com outros atores, definindo prioridades e objetivos, e zelando pela comunicação institucional, que assume papel preponderante nas relações em redes. Para Gabriela Lotta (2017) o governo federal tem papel importante quanto a intersetorialidade, que é **difícil pensar em políticas públicas sem o envolvimento do governo federal** especialmente como indutor. Portanto, Governos federal e estaduais precisam assumir seu papel de indutores e promotores de capacidades locais, não relegando aos municípios, mas investindo em seu fortalecimento.

A implementação de políticas sociais descentralizadas não ocorre "de cima para baixo", mas necessita de fomento, acordos, cooperação e

coordenação: **sem a adesão dos atores regionais e locais, a política estará condenada ao fracasso.** Desafio-chave para os governos é viabilizar essas redes e encontrar novas formas de cooperação.

Segundo Marcelo Moraes (secretário de Gestão do MPOG):

> os novos formatos de organização em rede que cada vez mais se impõem para lidar com ambientes complexos, em que interagem atores públicos, sociais e mercado, exigem o domínio de competências de coordenação, construção de consensos e atuação colaborativa em parcerias, para garantir o alinhamento dos resultados aos objetivos de governo e às políticas públicas setoriais.

Essas redes sociais, na visão de Fountain (2001), são **questões centrais** na formulação das políticas públicas. Quanto mais a política é capaz de mobilizar as redes sociais, maiores são as chances de estabelecer parcerias que gerem frutos mais permanentes, no entanto, parcerias que dependem somente das redes para operarem, são frágeis; é necessário equilibrar mecanismos de rede, de hierarquia e de mercado, capaz de gerar integração e continuidade das políticas, sem engessá-las (Gabriela Lotta, 2017).

Além dos governos, **gestores e servidores têm importante papel a desempenhar** no que concerne às redes de políticas públicas: **os gestores** devem apoiar, coordenar e monitorar as iniciativas, além de fornecer os recursos necessários; **os servidores** devem aprender a trabalhar colaborativamente, devem adquirir "habilidades horizontais" como negociação/mediação/criatividade – e em seguida: devem praticá-las, devem ajudar outras pessoas a desenvolvê-las, e devem incentivar sua prática pelos demais atores.

A **rede na gestão das políticas sociais** vem complementar a dimensão intersetorial com a interação de pessoas, instituições, famílias, municípios e estados, mobilizados em função de uma ideia abraçada coletivamente. Num ambiente de mudança social, as diferentes atividades implicam a formação de redes como possibilidades de intercâmbio.

Um bom **exemplo de programa de política pública implantado em rede é o programa Bolsa-Família**; mas também utilizam a forma de rede, programas na área de Educação, Saúde, assistência social etc.

Em uma nação federalista, caracterizada pela existência de três governos e múltiplos centros de decisões, **a gestão em rede das políticas públicas se mostra a forma mais adequada**. Vivemos em uma "sociedade multicêntrica", na qual se organizam e coexistem "distintos núcleos de união", capazes

de alterar os vínculos verticais de subordinação existentes entre o Estado e a sociedade civil, para estabelecer relações mais horizontalizadas que fomentem e favoreçam a participação, a diversidade e o diálogo.

Vários autores afirmam que **"a complexidade dos problemas sociais" e a "diversidade de atores e interesses" impulsionaram a formação e o crescimento das redes de políticas públicas.** Esses aspectos forçam um modelo de cooperação entre governo, grupos sociais e cidadãos. Segundo Agranoff e McGuire (1999), redes são "arranjos multiorganizacionais para resolver problemas que não podem ser abordados, ou abordados facilmente, através de uma única organização".

Uma rede social – voltada para políticas públicas – **surge a partir do entendimento conjunto dos problemas existentes no meio em que vivemos (comuns a todos) e da possibilidade de encontrar soluções para resolvê-los**, sem ficar limitados ao âmbito do município, mas articulando-se com os demais atores sociais envolvidos, ou que queiram participar de sua solução.

Nas redes de parcerias e alianças, governos, organizações, associações ou grupos participantes podem desempenhar **diferentes papéis**, com vistas à realização dos objetivos propostos. Lorigados, Lima e Sanchez (2003) destacam a gestão, o provimento e a execução: **gestão** – refere-se à administração do projeto como um todo, divulgando diretrizes, capacitando pessoas, apoiando e monitorando a execução, e avaliando resultados; **provimento** – refere-se a quem disponibiliza os recursos financeiros, materiais e humanos necessários à execução do projeto; **execução** – refere-se ao desempenho dos serviços operacionais. Em regra, os participantes atuam mais ativamente em um papel e menos em outro – **daí a riqueza das redes: todos têm seu espaço de atuação para colaborar na solução do problema ou atendimento da demanda**.

Disponibilizar espaços para participação não basta; é preciso que gestores públicos assumam a responsabilidade de mobilizar a sociedade para co-atuar em questões públicas; ouvindo, analisando e atendendo suas demandas, bem como envolvendo a sociedade na implementação e controle das políticas públicas.

8.2.1.2. Redes no desenvolvimento sustentável

As redes também são utilizadas pelos governos para a **promoção do desenvolvimento sustentável local**, em que são vistas como novas formas de organização e ação envolvendo atores sociais nacionais, regionais e

locais, objetivando promover mudanças, sejam elas de cunho econômico, cultural ou social. Nesse sentido, as redes são vistas como "estratégia de ação coletiva, visando uma transformação social em um determinado local" (Scherer-Warren, 1999).

Segundo Nelson Silva (2016) "uma Rede Comunitária pode ser a consequência de interações entre universidades, empresas, órgãos públicos, agências e parceiros da iniciativa local, orquestradas por uma organização líder". Se ela for efetiva, desenvolve novas competências, cria conhecimentos e aumenta o poder local. Para Raquel Alves (2015) "Arranjos sociais em redes e ações coletivas são vias fundamentais para solucionar problemas coletivos e contribuir para o desenvolvimento social, econômico e político".

Estudo realizado por Ilka Camarotti e Peter Spink (2000) indica que "as alianças estatais ou civis vêm se constituindo em um importante vetor de mudança e de desenvolvimento social, e demonstram que a afirmação de uma capacidade coletiva de ação é um complemento essencial a uma política econômica justa e distributiva".

No processo de desenvolvimento sustentável, **a organização e a mobilização dos atores sociais locais são elementos cruciais**, visto que esse desenvolvimento ultrapassa em muito o aspecto econômico e necessita da mobilização dos recursos e competências locais em espírito de solidariedade e adesão: o que pressupõe o fortalecimento das redes, envolvendo as diferentes esferas sociais ou econômicas.

Segundo Pedro Jacobi, a possibilidade de participar das decisões vem estimulando essas parcerias e fomentando a cooperação mediante "ações de articulação do Poder Público local com associações de moradores, com o objetivo de pensar o desenvolvimento socioeconômico". *Para Gabriela Lotta (2017), os* órgãos federais devem definir diretrizes para as parcerias, e deve ser fortalecida a capacidade municipal de negociação e gestão, para que o Estado não fique refém das decisões tomadas pelas organizações parceiras.

Nesse sentido, **destacam-se as redes sociais, que vêm desempenhando diversas funções na promoção do desenvolvimento local**. De acordo com Vachon *apud* Carolina Andion (2003), essas redes:

> permitem aproveitar mais racionalmente os recursos disponíveis; geram economias de tempo que resultam da partilha da reflexão e favorecem a implantação de um número maior de projetos permitindo acelerar o processo

> de desenvolvimento; possibilitam ir além das ações pontuais, fazendo com que os atores se engajem em objetivos de transformação de longo prazo e construam estratégias integradas de ação; e permitem uma reflexão e a busca de soluções comuns aos problemas econômicos e sociais da coletividade, promovendo uma maior participação.

Nesse mesmo sentido, para Ane Massaine (2013), "Governos podem atuar como intermediador no processo de formação de redes de inovação, de forma a facilitar a cooperação entre empresas por meio da sensibilização dos potenciais benefícios de tais parcerias, da prestação de informação a empresas locais, bem como por meio de apoio financeiro e técnico quando necessário".

Os **arranjos produtivos locais**, fazem parte da agenda política nacional e visam o desenvolvimento local. Arranjos dependem da ação dos demais atores em mobilizar suas redes de relações para estabelecer parcerias com outros atores. Em **forma de rede**, incluem atores políticos, econômicos, sociais, aliados ao conhecimento acadêmico-científico, e visam desenvolver, manter ou ampliar determinada atividade – **aproveitando as potencialidades e os recursos de cada região**. Esses arranjos estabelecem uma ponte entre território e atividade econômica, que não se restringe ao município, em que são criados setores produtivos e inovativas locais, com maior efetividade ao empreendedorismo, incluindo a participação de agentes locais e atores coletivos, e coordenadores regionais ou nacionais (Larissa Vieira, 2016).

A FNQ (2017) também destaca as **redes organizacionais como novos arranjos** que as empresas utilizam para inovar, manter ou ampliar mercado, tendo como características a cooperação a integração e o compartilhamento de informações.

Importante destacar que esse caminho de desenvolvimento **não nasce de uma vontade ou de um projeto específico, mas de uma construção coletiva**, mediante o engajamento de cidadãos, associações e grupos locais, fomentados e incentivados pelo aporte de recursos dos governos nacionais: é um projeto que envolve o setor público, iniciativa privada, terceiro setor e sociedade.

9

NOVAS TECNOLOGIAS GERENCIAIS: APLICAÇÃO E IMPACTO NAS ORGANIZAÇÕES

A globalização e as inovações tecnológicas provocaram **mudanças drásticas nas organizações privadas e públicas**. "O uso de TI levou a uma otimização de processos e um aumento de eficiência organizacional, o que gerou maior grau de competitividade" (Álvaro Martins, 2016).

Com o aumento da competitividade entre as empresas (e por que não dizer entre as nações?), houve uma intensa busca por inovações – amparadas em grande parte nas novas tecnologias – como forma de superação dos concorrentes na procura por novos mercados, melhoria de produtos, novos produtos, redução de custos, melhoria da qualidade, aumento da eficiência, incremento nos lucros etc.

Para a FNQ (2017), inovação "é uma ideia, que aliada a uma ação, gera resultados positivos, que agregam valor". Segundo Lear Vieira (2016), "Inovação é a introdução de algo novo e útil às organizações". A inovação pode ser em produtos, serviços, gestão, processos etc. – bem como pode ser tipo incremental ou radical e ter origem interna, externa ou colaborativa. As lideranças das organizações devem fomentar e ser receptivas as novas ideias que geram inovações.

Nesse ambiente competitivo, a estabilidade desapareceu e as organizações passaram a conviver num ambiente instável, complexo e em constante mutação. **As organizações se tornaram sistemas abertos sujeitas a mudanças como forma de se adaptar ao ambiente e como meio de garantir a própria sobrevivência no longo prazo.** A produção de bens e serviços públicos ou privados agora deve atender aos padrões mundiais de preço, qualidade, segurança etc. Ato decorrente, a busca por novas formas de se fazer se tornou uma constante.

Atenção → A questão não é tornar o negócio maior – mas **torná-lo melhor**, quanto a eficiência, eficácia, efetividade e sustentabilidade.

A competitividade, a globalização, as novas tecnologias **tornaram-se um desafio a ser enfrentado também pelas entidades públicas.** Em decorrência dessas fortes mudanças oriundas das empresas privadas, constatou-se a necessidade de novas formas de administrar/gerir a coisa pública, pois esta encontrava-se incapacitada de dar conta das novas demandas impostas pela reestruturação produtiva e pela mundialização da economia.

A competitividade no mundo globalizado e mutável forçou as empresas para além das tecnologias, **exigindo novas posturas mais transparentes e sustentáveis**, que envolvem questões éticas e ambientais no modo como operam seus negócios. As empresas passaram a adotar estratégias que combinam condutas éticas, responsabilidade socioambiental e maior transparência como forma de melhorar sua imagem e aumentar sua competitividade.

As estruturas governamentais foram fortemente afetadas pelas inovações tecnológicas, pelo ritmo intenso/contínuo das mudanças, pelo surgimento de uma economia global pós-industrial e por uma sociedade baseada no conhecimento e na informação. **Com as inovações tecnológicas, não só as organizações privadas, mas também as públicas, mudaram suas configurações**, a começar pela Inglaterra, Estados Unidos, França, Alemanha, Canadá, Nova Zelândia e, posteriormente a América Latina e o Brasil.

Segundo a OCDE (2010), 2/3 dos serviços públicos tiveram inovações nos últimos anos. A inovação é crucial para melhorias nos padrões de vida, podendo afetar indivíduos, instituições, setores econômicos inteiros e países de várias maneiras (OCDE, 2018).

No entanto, é importante destacar que a **inovação deve ser planejada**, para que seja positiva para a instituição e para os usuários. Num momento em que a inteligência artificial e a robotização vêm sendo utilizadas em todo o planeta como forma de reduzir custos, é preciso se perguntar: essa nova forma de prestar serviços é positiva para o usuário-cliente?

Novas práticas e ferramentas administrativas e gerenciais surgiram nas últimas décadas como consequência dessas mudanças; algumas delas, como o PDCA e o Diagrama de Pareto, começaram a ser utilizadas ainda na década de 1950, no Japão.

Atenção 1 → As novas tecnologias e ferramentas surgiram em função do aumento da concorrência/competitividade entre as em-

presas privadas, passando, num segundo momento, a ser utilizadas pelas organizações públicas.

Atenção 2 → Todas as ferramentas – com maior/menor ênfase – procuram: aumentar a eficiência e a qualidade, reduzir custos, atender clientes e otimizar resultados.

Atenção 3 → Antes de escolher uma ferramenta/técnica – o gestor deve avaliar a circunstância específica; a decisão a ser tomada; a mudança pretendida; os pontos que precisam ser melhorados – para optar pela(s) mais adequada(s).

Atenção 4 → A FNQ/2017 afirma: a **ferramenta deve ser adaptada à situação** particular da organização e não, o contrário – e ressalta: **cuidado com modismos** (ferramentas/técnicas enganosas – que implicam desperdício de tempo e recursos).

9.1. *BENCHMARKING*

O glossário do GesPública **define *benchmarking* como** "um processo contínuo de medição de produtos, serviços e práticas (processos), em relação aos concorrentes mais competitivos, ou às empresas reconhecidas como líderes". Para a FNQ (2017) o ***benchmarking* é mais que simples cópia** – exige criatividade para adaptar as boas práticas identificadas para que funcionem adequadamente e isso pode gerar, inclusive, inovações importantes na organização.

A precursora dessa técnica foi a empresa Xerox, em 1979. O **benchmarking é um processo contínuo** para avaliar serviços, produtos e práticas da organização, **comparando-os** com seus concorrentes mais fortes ou empresas que são reconhecidas como líderes empresariais na sua área de atuação.

Procura-se identificar o "melhor do melhor", os fatores-chaves que influenciam a produtividade, a qualidade e os resultados dessas empresas, com a **finalidade** de aprimorar os produtos e serviços da organização.

Para utilizar o *benchmarking* a organização precisa: conhecer suas operações e avaliar seus pontos fortes e fracos (processos e diagnósticos internos), e selecionar indicadores e fatores de comparabilidade; conhecer/selecionar os concorrentes e organizações líderes do mercado, identificar suas práticas, habilidades, pontos fortes e resultados, **para compará-los** com as

práticas, os pontos fortes/fracos e resultados de sua empresa; e **implantar na organização o "melhor do melhor"**: os pontos fortes e as práticas dos concorrentes, e, se possível, ultrapassá-los – monitorando os resultados.

A FNQ (2017) indica o ciclo **PDCA adaptado** para implantar o *benchmarking* de produtos e processos, com as seguintes **etapas**: planejar, coletar, analisar, adaptar e melhorar. Também são válidas as etapas: planejamento, análise, integração, ação e maturidade.

Enquanto nas organizações privadas essa técnica é utilizada para aumentar a competitividade, nas instituições públicas utiliza-se para identificar as organizações de excelência com vistas a promover melhorias na prestação de serviços públicos.

Em regra, o *benchmark* é realizado quando a empresa está em crise, quando ocorrem ataques competitivos da concorrência, quando se pretende implementar melhorias significativas, ou quando se pretende atuar em novo ramo de negócio. Um dos **principais tabus** à utilização do *benchmarking* consiste em convencer os gestores de que seus desempenhos podem ser melhorados a partir de experiências bem sucedidas de outras empresas.

Atenção → O *Benchkmarking* pode ser externo ou interno (usado para identificar/copiar/implementar melhores práticas de outros departamentos ou unidades da organização).

O **Benchmarking Colaborativo** compreende a fusão da metodologia benchmarking de diversas instituições públicas, que juntas: estudam determinado objeto (processo, prática, produto); compartilham conhecimentos; e buscam identificar as melhores práticas aplicáveis – **com a finalidade** de melhorar processos e práticas internas, visando aumentar a eficiência, eficácia e efetividade dos serviços e programas executados. O guia 'benchmarking colaborativo do GESPÚBLICA', indica quatro **princípios** fundamentais: **reciprocidade**, disposição para compartilhar informações sobre o objeto do estudo; **analogia**, existência de similaridade entre os objetos comparados; **medição**, necessidade de avaliar a qualidade das práticas organizacionais mediante indicadores de desempenho; **validade**, pertinência, confiabilidade e comparabilidade das informações obtidas.

9.2. MELHORIA CONTÍNUA (*KAIZEN*)

A melhoria contínua é uma técnica de mudança organizacional lenta, suave e ininterrupta, **centrada nas atividades em equipes. Visa aumentar a qualidade dos produtos e serviços dentro de programas a longo prazo.** Seu foco é a melhoria gradual e contínua, através da colaboração e participação das pessoas, para realizarem suas tarefas um pouco melhor a cada dia.

Atenção → O Kaizen é uma filosofia de qualidade cujo foco é melhorar continuamente a qualidade dos produtos e serviços, com o apoio das equipes de trabalho.

Nem sempre os grupos de pessoas podem ser considerados uma equipe; para que sejam definidas como tal, devem trabalhar juntas, interagir umas com as outras, possuir habilidades complementares e ter objetivos comuns a perseguir. **Equipes são mais que um "grupo de pessoas".** Regra geral, as equipes são escolhidas, treinadas, motivadas, avaliadas, perseguem objetivos/metas comuns, e, ao final, são recompensadas pelos resultados obtidos.

Atenção → Equipes são mais que um simples grupo de pessoas – mas grupos podem evoluir e tornarem-se equipes se atuarem de forma colaborativa e perseguirem objetivos comuns.

O Kaizen é um processo interativo e cíclico que promove a melhoria através da eliminação de problemas identificados, objetivando fazer melhor as atividades/tarefas e conquistar resultados específicos relacionados à satisfação dos clientes (produtos/serviços), ou relacionados com a redução de custos de fabricação, estoques e distribuição.

Dez princípios encontram-se relacionados ao uso dessa ferramenta: promover aprimoramentos contínuos; enfatizar os clientes; reconhecer os problemas abertamente; promover a discussão aberta e franca; criar e incentivar equipes de trabalho; gerenciar projetos por intermédio de equipes multifuncionais; incentivar o relacionamento entre as pessoas; desenvolver a autodisciplina; comunicar e informar todas as pessoas; treinar e capacitar todas as pessoas.

9.3. *DOWNSIZING* (ENXUGAMENTO)

A teoria que fundamenta o uso dessa ferramenta surgiu no final do século XX. O *downsizing* **promove redução de níveis hierárquicos**

(mediante a fusão de departamentos ou gerências intermediárias) **e o enxugamento organizacional**, para reduzir as operações ao essencial do negócio (*core business*); **e transfere as operações não essenciais para terceiros** com capacidade de fazê-lo melhor e mais barato (terceirização).

Atenção → O foco do *downsizing* é concentrar as atividades da empresa no que ela tem de melhor: na sua competência principal (*core business*).

O enxugamento substitui a cultura baseada na desconfiança e no policiamento externo (que utiliza um contingente excessivo de comandos e controles) por uma **nova cultura**, que investe em treinamento para a qualidade e apoia a inovação, a iniciativa e o comprometimento das pessoas.

O *downsizing* **reduz custos e aumenta a flexibilidade da organização e a capacidade de resposta às constantes mudanças no ambiente**. Ao mesmo tempo que tem sido muito utilizada, tem sido criticada em face do grande número de demissões decorrentes do enxugamento.

9.4. CICLO PDCA

O Ciclo PDCA teve origem na década de 1920, com Shewhart, nos Estados Unidos, mas tornou-se conhecido como ciclo de Deming a partir de 1950, no Japão. Para o glossário do GesPública, **Ciclo PDCA é uma ferramenta que busca a lógica para fazer certo desde a primeira vez.**

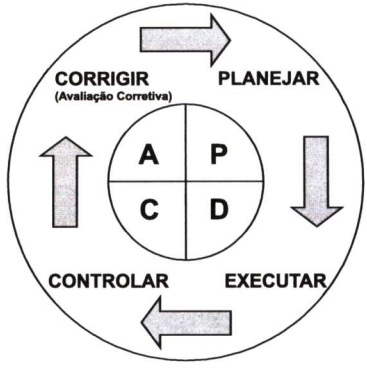
É uma **técnica simples para o controle de processos**, que também pode ser utilizada para o gerenciamento contínuo das atividades de uma organização. **É um método** usado para **controlar e melhorar** as atividades de um processo.

O PDCA padroniza as informações de controle, reduz e evita erros lógicos, facilita o entendimento das informações, melhora a realização das atividades e proporciona resultados mais confiáveis.

Também chamado Ciclo da Melhoria Contínua, o PDCA é uma "ferramenta oficial da qualidade", utilizado em processos de trabalho com **vistas a maximizar a eficiência e alcançar a excelência de produtos e serviços**. Em regra, quando aplicado na melhoria de processos, significa estabelecer uma **nova diretriz de controle**, da qual decorre um novo nível de controle.

O PDCA **parte da insatisfação com o "estado atual das coisas"** e analisa os processos com vistas a realizá-los de maneira otimizada.

Inclui as seguintes etapas: **planejamento** (Plan): estabelecer objetivos, metas e os meios para alcançá-los; **execução** (Do): executar as atividades propostas no planejamento; **controle/verificação** (Check/Control): monitora/controla a execução e verifica o grau de cumprimento do que foi planejado; **Ação Avaliativa/Corretiva** (Act to corret): identifica eventuais falhas e corrige-as, a fim de melhorar a execução das atividades e os resultados.



Recomendado pelo Gespública e pela FNQ, o PDCA é uma ferramenta de **importância fundamental** para a análise e melhoria de processos organizacionais, para a eficácia do trabalho em equipe e para o alcance das metas estabelecidas.

9.5. PROGRAMA 5S

Criado no Japão, o Programa 5S proporciona melhor organização, arrumação, limpeza, asseio e disciplina, eliminando os desperdícios, aumentando a produtividade e criando um excelente ambiente de trabalho. **Senso significa** faculdade de apreciar, sentir, julgar. Os cinco sensos podem ser considerados o primeiro passo para a implementação da qualidade, promovendo mudanças nas organizações e dando sustentação aos programas de Qualidade e Produtividade.

Várias palavras diferentes vêm sendo utilizadas para definir as palavras japonesas que compõem os **5S:** Seiri – senso de utilização, seleção, descarte (servidores devem manter no local de trabalho apenas os itens necessários); Seiton – senso de ordenação, arrumação (um lugar para cada item e cada item em seu lugar); Seisoh – senso de limpeza (conservar limpo o ambiente

de trabalho); Seiketsu – senso de asseio, saúde, padronização; Shitsuke – senso de autodisciplina, harmonia, educação.

O 5S é um programa voltado para os funcionários, que busca promover os bons hábitos no ambiente de trabalho, como forma de melhorar a produtividade.

Sua utilização pelas organizações vem proporcionando **vantagens** como: segurança no trabalho, hábitos em geral mais saudáveis, maior limpeza e organização, combate ao desperdício, melhoria nos relacionamentos, melhoria dos produtos e serviços, espírito de equipe, e melhoria geral do ambiente de trabalho.

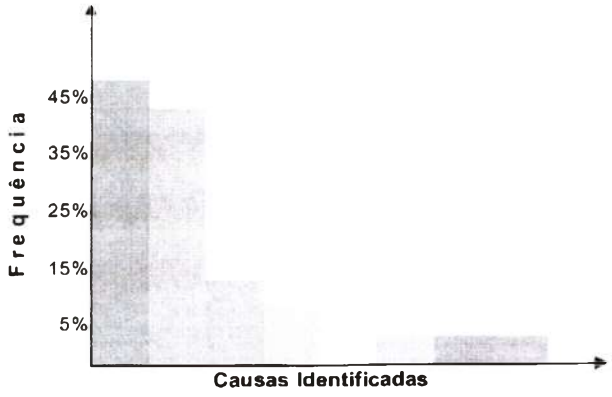
9.6. DIAGRAMA DE PARETO

Diagrama ou princípio de Pareto **é uma forma especial de gráfico de barras verticais** (histograma) que permite determinar quais problemas resolver e qual a prioridade. Esse histograma **direciona os esforços para os problemas mais importantes**, visto que permite selecionar e visualizar itens ou fatores em sua ordem crescente de importância, e utilizá-los para melhora da qualidade, redução de custos etc.

O diagrama de Pareto baseia-se em fatos e dados e poderá ser usado sempre que for preciso ressaltar a importância relativa entre os vários problemas ou condições, **no sentido de escolher o ponto de partida para a solução de um problema**: identificar a causa básica de um problema ou avaliar o progresso de uma operação. **Identifica as causas que mais se repetem nos problemas** que estão continuamente sendo enfrentados pela organização.

Atenção → É a partir da(s) causa(s) principal(is) que começa a ação para resolver o problema.

É uma das **ferramentas mais antigas** e considera que nem todos os itens merecem o mesmo tratamento ou atenção da administração. Esse diagrama é também denominado de "80 por 20". "Para ele, 80% do volume de problemas são constituídos por apenas 20% de eventos causadores"... "diagrama de barras verticais para dirigir a atenção aos problemas mais importantes e prioritários, localizados nas barras mais altas, deixando as barras mais baixas para constatação posterior" (Idalberto Chiavenato, 2006).



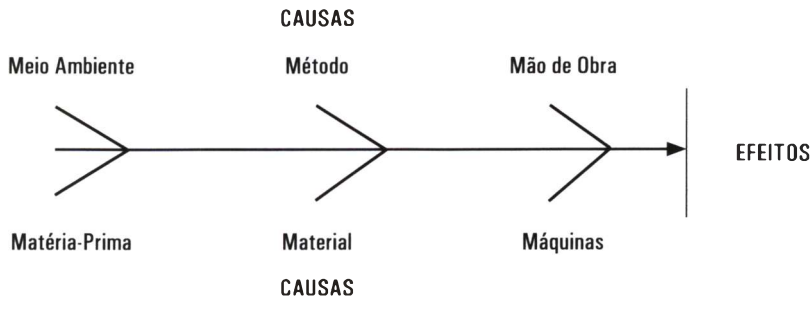
9.7. DIAGRAMA DE ISHIKAWA

Criado pelo químico japonês Kaoru Ishikawa, e também conhecido como Diagrama de Causa e Efeito ou Diagrama Espinha de Peixe, **esse diagrama expressa, de modo simples e fácil, a série de causas e efeitos de um processo ou um problema**. O diagrama é uma forma sequencial e ordenada para se descrever ou separar todas as fases e partes de um problema.

Parte-se dos efeitos dos problemas para a identificação das causas que o provocaram, colocando-as em grau de importância da esquerda para a direita. Toda a equipe deve participar na identificação das causas, como forma de garantir que todas as causas potenciais sejam consideradas.

Para Idalberto Chiavenato (2004) a principal utilização dessa ferramenta é para "identificar as causas que geram os efeitos". "A metodologia se baseia em quatro categorias de problemas situados na parte operacional de produção, os chamados 4M, a saber: método, mão de obra, material e máquina". **Há autores que mencionam "5M;6M"** (todos relacionados mais à produção), mas esse diagrama pode ser utilizado para, a partir dos efeitos, identificar as causas de qualquer tipo de problema. "Pode ser utilizado também com outros propósitos, por permitir estruturar qualquer sistema que resulte em uma resposta (uni ou multivariada) de forma gráfica e sintética" (Qualidade Total, USP).

Atenção → O diagrama pode ser utilizado para identificar as causas de qualquer problema. O nome "espinha de peixe" vem da semelhança do desenho gráfico com um peixe.



Modelo gráfico do Diagrama de Ishikawa.

Atenção → Para a FNQ/2017, esse diagrama é utilizado no gerenciamento e controle da qualidade organizacional, sendo instrumento prático para avaliação de processos.

9.8. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O orçamento participativo é uma técnica orçamentária em que **a alocação de alguns recursos contidos no orçamento público é decidida com a participação direta da população, ou através de grupos organizados da sociedade civil**, como a associação de moradores. Até o momento, sua aplicação **restringe-se ao âmbito municipal**, e, excepcionalmente, **Estadual**.

Embora registram-se experiências de orçamento participativo na década de 1970, em Piracicaba-SP e Lajes-SC, os municípios pioneiros nessa técnica foram Porto Alegre-RS e Santo André-SP, na gestão 1989-1992, em que havia estrutura e regulamentação formal para esse tipo de orçamento.

É um importante espaço de debate e decisão político-participativa. Nele, a população interessada decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados, a cada ano, com os recursos do orçamento. Essa técnica orçamentária **estimula o exercício da cidadania**, o compromisso da população com o bem público, e gera corresponsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão dos recursos públicos.

Alguns autores destacam o **caráter educativo desse orçamento**, visto que proporciona à comunidade local o conhecimento dos principais problemas enfrentados pela cidade, assim como das limitações orçamentárias existentes. Ou seja, pode-se perceber que o "buraco da sua rua" é menos importante que a construção de um posto de saúde no bairro vizinho. Nesse processo, o cidadão deixa de ser um simples coadjuvante para ser protagonista ativo da gestão pública.

Atenção → O principal benefício do orçamento participativo é a democratização da relação do Estado-sociedade com fortalecimento da democracia.

Vale ressaltar que **somente são colocados para decisão da população uma parte dos recursos disponíveis para investimentos**, e a participação do cidadão ocorre no momento de elaboração e muito timidamente na fiscalização de sua execução. Contudo, começam a surgir representantes locais eleitos "informalmente" que fazem uma espécie de "ponte" entre cidadãos e prefeituras e atuam na fiscalização da execução.

O orçamento participativo encontra respaldo no ordenamento jurídico vigente. Apoia-se em princípios fundamentais do processo de democratização, que assegura a gestão participativa na Administração Pública, em normas municipais específicas, e na Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 48, parágrafo único: "a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e orçamentos".

A partir da elaboração do PPA (2004-2007), o Governo Federal procurou ampliar os meios de participação da sociedade na elaboração, implementação e controle dos orçamentos, **mas ainda não se pode falar em orçamento participativo no âmbito federal.** Nesse mesmo sentido, a Câmara dos Deputados, através das audiências regionais para debate sobre o orçamento público, pretende estimular a participação direta da sociedade na sua elaboração, **mas ainda está muito distante de configurar esse tipo de orçamento.**

Atenção → O Orçamento participativo aplica-se de forma **facultativa**: há muitos municípios que o utilizam e existem experiências estaduais, cujos resultados ainda são imprecisos.

9.9. REENGENHARIA

A reengenharia surgiu na década de 1990, com Hammer e Champy, como uma **forma de responder às intensas mudanças** globais ocorridas nos cenários econômicos, tecnológicos e culturais. É baseada nos princípios da quebra de departamentalização e desburocratização, com ênfase nos processos que geram valor para o cliente. A reengenharia foca os processos, e **repensa conceitos, métodos e sistemas:** primeiro define o que precisa ser feito e somente depois se preocupa em como fazer.

Para Hammer e Champy a **reengenharia é** "a implementação de mudanças radicais que, ao redesenhar os processos de trabalho, visam melhorar, de forma drástica, a eficácia da empresa, em todos os seus aspectos tais como custos, qualidade, serviço e velocidade".

A reengenharia provoca fortes alterações na organização, "representa uma reconstrução e não simplesmente uma reforma". Não é utilizada para "fazer reparos rápidos ou mudanças cosméticas na engenharia atual, mas fazer um desenho organizacional totalmente novo e diferente". A reengenharia utiliza palavras-chave como: "fundamental, radical, drástica e processos" (Chiavenato, 2004).

Atenção → São palavras-chave que identificam a reengenharia: **fundamental, radical, drástica, processos.**

A reengenharia de processos apresenta-se como uma revolução que **rompe os paradigmas tradicionais de administração.** Na reengenharia, **o nível de mudança é radical** e ocorre de uma só vez, promovendo mudanças na estrutura e na cultura, e apresentando **dois componentes principais**: a tecnologia da informação e os recursos humanos. Fator crítico de sucesso para a reengenharia são as pessoas, que devem ser preparadas e incentivadas a participar da mudança. A Tecnologia da Informação – TI – é fator-chave no processo de reengenharia; é ela que possibilita a inovação, as novas maneiras de se fazer melhor, mais rápido e com menores custos. Regra geral, os processos de reengenharia envolvem um novo sistema de informações, um novo *software* organizacional.

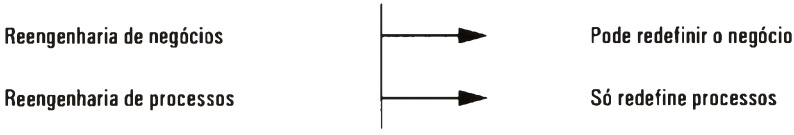
A reengenharia é uma forma de intervenção estratégica para adaptar as organizações às mudanças no ambiente em que atuam. Ela utiliza a tecnologia para "fazer mais com menos", para transformar a organização **com vistas** a: aumentar a satisfação dos clientes; melhorar a qualidade dos produtos e serviços; e reduzir custos operacionais. A reengenharia não pode ser confundida com a utilização da tecnologia apenas para melhorar os processos ou para fazer mais rápido o trabalho.

Atenção → A reengenharia poderá abranger uma área apenas, ou toda a organização; e sua implementação pode ocorrer de forma progressiva.

São **objetivos** principais da reengenharia: aumentar a qualidade dos produtos e serviços; aumentar a satisfação dos clientes quanto aos produtos/serviços; ampliar a competitividade da organização; aumentar a produtividade,

reduzir custos e aumentar o lucro; melhorar a flexibilidade e facilitar a adaptação às mutações no ambiente; facilitar e simplificar as operações.

Há **dois tipos de reengenharia** segundo os autores da matéria: a reengenharia de negócios e a reengenharia de processos. **A primeira** pode alterar, inclusive, a visão da organização e o seu negócio; e **a segunda** começa com os negócios já definidos e redefine os processos. Um novo negócio pode ser construído mediante a aquisição de empresas detentoras de *know-how* na área desejada.



O projeto de reengenharia envolve **dois momentos**: o antes e o depois, e **no meio deles encontra-se a mudança planejada.** Muda-se a tecnologia (equipamentos e *software*), mudam-se os processos (meios de como fazer), mudam as pessoas (cultura organizacional) e muda-se a estrutura organizacional.

Entre as **principais mudanças** verificadas nos processos de reengenharia destacam-se: Mudam-se os departamentos funcionais para equipes de trabalho; Mudam-se as tarefas simples para multidimensionais e coletivas; Muda-se o treinamento básico para a educação continuada; Muda-se a medida de desempenho e a forma de remuneração, agora baseada nos resultados efetivos; Mudam-se os gerentes, de supervisores para instrutores/facilitadores; Mudam-se as estruturas, de hierárquicas para achatadas/horizontalizadas.

Reengenharia significa abandonar os processos existentes e começar do zero. Primeiro se define o que deve ser feito e depois se estabelece como fazer (Hammer, 1990). **É um processo** *top-down* (de cima para baixo), visto que abrange investimentos e riscos; envolve estudos e pesquisas; exige mudança e capacitação das pessoas; além, é claro, de criatividade e muita coragem.

Atenção → De maneira **bem simples**, a reengenharia é o redesenho dos processos organizacionais com desenvolvimento e implantação de um novo *software* (sistema de informação), readequação da estrutura e treinamento do pessoal para utilizá-lo. Mas esse novo "jeito" de fazer **muda cultura, muda estrutura e muda processos.**

A **reengenharia é uma atividade permanente** que acompanha as mudanças no ambiente, na tecnologia e nas variáveis do negócio. Portanto, as empresas deverão ter em mãos, e bem definido, o mapeamento de todos os seus processos, a fim de que as alterações possam ser implementadas rapidamente, sem grande consumo de recursos, tornando-se um diferencial competitivo para a organização.

A reengenharia **não deve ser confundida com outras ferramentas.** Ela **não é**: melhoria, *downsizing*, reestruturação, reorganização, simplificação, automação etc.

A reengenharia logo perdeu seu encanto, pois, **na prática**, falhou em seus propósitos e demonstrou falta de agilidade e flexibilidade frente às mudanças. A partir da virada do século surgiu a "reengenharia da reengenharia": a Gestão de Processos de Negócios, conhecida pelo termo BPM – *Business Process Management* (capítulo 17).

9.10. *DESIGN THINKING*

Segundo Miriam Torquato (2017), design thinking é "uma abordagem centrada no ser humano para inovação que integra as necessidades individuais, as possibilidades tecnológicas e os requisitos para o sucesso". Para Helio Matos et al. (2016), trata-se de um modelo mental utilizado para gerar soluções que possam trazer melhorias para as pessoas, sendo baseado no modelo de aprendizagem prática e contínua. A Wikipédia (2018) o define como um conjunto de métodos e processos para abordar problemas, relacionados a futuras aquisições de informações, análise de conhecimento e propostas de soluções. Adriana Marques (2017) entende o design thinking como "uma abordagem de inovação com foco no ser humano".

O design thinking transforma uma situação existente numa situação desejada; é um meio criativo para solução de problemas visando resultados futuros; é um modelo de geração de ideias e inovação centrado no ser humano. Sua **missão** é "traduzir observações em insights[1], e estes em produtos e serviços para melhorar a vida das pessoas" (Tim Brown, 2010); ou, segundo Peter Drucker "converter necessidade em demanda". É utilizado em organizações privadas/públicas como uma **nova forma de ação criativa**, que questiona verdades pré-concebidas e busca novos pontos de vista – combinando problemas, pessoas e empatia, para gerar/adaptar

1. *Insights* pode significar: ideia, percepção, discernimento, perspicácia, intuição.

soluções em determinado contexto; **equilibrando** o que se quer/precisa com o que é econômica e tecnicamente viável/possível de ser realizado.

Procura-se entender os métodos e processos que designers usam para encontrar soluções, visando elevar o nível de inovação. Dessa forma, lança-se um olhar sob diversos ângulos e perspectivas buscando tanto a inovação como a solução de problemas, por meio do trabalho colaborativo em equipes: **a geração de ideias, a inovação e a solução de problemas ocorrem de baixo para cima (bottom up), centradas no ser humano, por meio das equipes multidisciplinares**. Por isso também se procura a satisfação das pessoas envolvidas e destaca-se a importância da empatia para fortalecer o engajamento no decorrer do processo.

Diversos autores entendem que os **pilares** do design thinking são: empatia, colaboração e experimentação. Empatia e colaboração são essenciais numa equipe multidisciplinar em que a criação/solução é fruto coletivo; e experimentação para testar os protótipos e corrigir os erros antes do produto/serviço ser lançado. **Duplo diamante** refere-se ao fato de que, no primeiro momento existe divergência e multiplicidade de ideias e no segundo momento existe convergência acerca da decisão e foco na solução encontrada.

O design thinking não é pensado de forma linear, **sua natureza é interativa**, e diversas soluções são encontradas, que não devem ser seguidas à risca, pois não há uma fórmula pronta e cada problema tem suas especificidades, cujas alternativas são construídas coletivamente – e devem ser testadas e modificadas até encontrar a melhor forma para a solução do problema. No entanto, para ajudar na compreensão, o processo de design thinking é dividido nas seguintes **etapas/fases**:

Imersão: aproxima a equipe do problema. É dividida em **preliminar** (contato inicial e identificação do problema, identificação de atores e usuários, e pesquisa de insumos); e **profundidade** (exploração do contexto do problema, identificação prévia de oportunidades, e criação de insumos para análise/síntese).

Análise e síntese: os dados e informações coletados na imersão são agrupados, organizados em "cartões de insights", e visualizados por toda a equipe; de forma a permitir a melhor compreensão do problema e a identificação de perspectivas de soluções – tanto da perspectiva do usuário como da organização.

Ideação: a partir dos *insights* gerados na etapa anterior, utiliza-se diversas ferramentas/técnicas para estimular ideias criativas e gerar soluções inovadoras. Considerando os usuários, a equipe heterogênea e outras pes-

soas (usuários, profissionais etc.) com experiências, visões e conhecimentos diferentes, criam ideias/alternativas novas e diversificadas. Pode usar o brainstorming e não se criticam ideias ousadas e/ou tidas como "fora da caixa" para não inibir a criatividade.

Prototipação: tem a finalidade de validar as melhores ideias/alternativas encontradas. As ideias ganham vida por meio da criação de protótipo(s) para representar o que se pretende; testar e validar a ideia, e/ou permitir o seu refinamento antes do lançamento oficial.

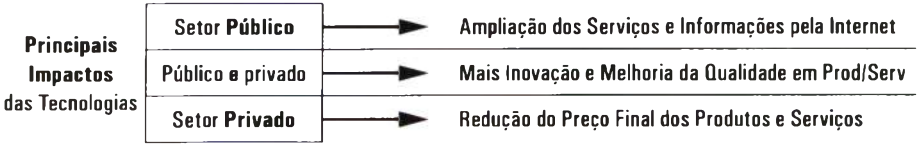
Atenção → Como o processo é não-linear, nada impede que a solução seja encontrada logo na primeira ou segunda etapa, e apenas lapidada e testada nas etapas seguintes.

Portanto, vê-se que o design thinking não é um método convencional, pois não depende de análise **prévia** para encontrar uma solução; mas, a partir da perspectiva de um objetivo e dos usuários, buscam-se alternativas diversas, diferentes das atuais, e pode-se até mesmo redefinir o problema inicial.

9.11. IMPACTO DAS TECNOLOGIAS NAS ORGANIZAÇÕES

As novas tecnologias vêm sendo amplamente utilizadas nas organizações públicas e privadas com a **finalidade de**: facilitar a inovação, aumentar a competitividade, melhorar a qualidade de produtos e serviços, reduzir custos operacionais, minimizar esforços, facilitar o processo de comunicação e, principalmente, atender às necessidades dos clientes em geral.

Em regra, o resultado mais marcante nas **empresas privadas** tem sido a redução do preço final dos produtos para o cliente consumidor, e na **Administração Pública** tem sido o aumento e a diversificação dos serviços oferecidos pela internet. A maioria dos autores também destaca que a **inovação melhorou a qualidade de produtos e serviços** – tanto na área pública como na iniciativa privada.



Essa transição para a era da tecnologia e do conhecimento implicou mudanças que afetaram fortemente as organizações. O impacto nas

organizações, decorrente da utilização das novas tecnologias, **abrange duas questões centrais**: a estrutura/organização das empresas e as pessoas.

Nas organizações, a adoção de novas tecnologias alterou a estrutura organizacional em função da rapidez das informações, alteração no conteúdo das tarefas e integração de todas as áreas, permitindo acesso às informações em tempo real pela direção. Isso possibilitou a centralização das informações e a **eliminação de níveis hierárquicos** – sem prejudicar o controle sobre o desempenho das pessoas e resultados da organização. A **estrutura hierárquica** piramidal foi substituída pelo modelo horizontal em redes. No **modo de fazer** (processos), as transformações afetaram a **natureza do trabalho**, que passou de manual para eletrônico, alterando drasticamente as tarefas realizadas. Diminuiu-se **o tempo** de realização das tarefas, e cada funcionário passou a ser mais cobrado sobre a qualidade de seus serviços. Os **empregos** diminuíram nas indústrias, mas aumentaram no setor técnico-eletrônico e de serviços. A **cultura** tradicional de "o que está dando certo não se mexe" mudou para a cultura do aprendizado e da inovação.

O crescimento na utilização da **inteligência artificial e robotização** também provocou mudanças significativas, como a diminuição da estrutura formal e do quadro de pessoal tradicional e a migração para estrutura em rede ou estrutura mista, com incentivo ao trabalho remoto e mais contratação de pessoal de TI. Esse fato gerou a redução de custos com estrutura e pessoal, e aumentou os investimentos na área de TI.

Christiane Ogassawara (2009), amparada em orientações da Fundação Nacional da Qualidade (2006), cita alguns **fatores que influenciaram as mudanças na gestão organizacional:**

> O surgimento de um novo modelo de comunicação, atuação e relacionamento, tendo como base o conhecimento e a cultura organizacional; As organizações passaram a focar em competências específicas, concentrando-se em executar o que consideram ser excelentes e delegar a terceiros outras atividades; As tradicionais estruturas piramidais nas organizações cedem espaço para a interdependência das organizações em redes; A liderança também é retratada de forma diferenciada, não sendo vista apenas nas funções de planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar, mas, sim, na figura de um intermediador entre as entidades que estabelecem relações com a organização, tendo o papel de perpetuador da cultura e dos valores da organização;

> A inovação passou a ser tema central nas organizações, tanto interna como externamente, devido às constantes mudanças; A educação e o aprendizado foram inseridos nas organizações, passando a ser um processo permanente no qual as organizações aprendem e ensinam; Foco no conhecimento tácito das pessoas e no conhecimento interno da organização que contribuem para a geração de valor na organização; Entrelaçamento da sociedade e do meio ambiente, sem limites determinados, no qual as organizações são vistas como sistemas vivos e interdependentes.

Os **principais impactos verificados nas organizações** foram:

- as organizações mudaram de sistemas fechados para sistemas abertos, com formas mais flexíveis de gestão;
- o próprio negócio, a razão de ser da organização, pode mudar (em muitas, mudou);
- a estrutura formal está migrando para estrutura em rede ou mista;
- a estruturação do trabalho mudou da visão do controle para a de facilitação do aprendizado, com diminuição de níveis hierárquicos;
- a gestão por processos substituiu os departamentos, reduzindo tempo e custos, e proporcionando melhores resultados;
- o ciclo de produção foi reduzido (agora é feito em menor tempo);
- a estrutura real e rígida vai cedendo espaço para estruturas virtuais flexíveis;
- o controle *in loco* cede lugar ao monitoramento realizado a distância;
- a comunicação formal escrita desloca-se para a comunicação em rede, virtual;
- as redes virtuais estão quebrando as hierarquias formais e permitindo o acesso direto de funcionários às autoridades superiores;
- o principal recurso das organizações tornou-se o conhecimento (junto com as pessoas);
- os relatórios periódicos cederam lugar aos relatórios virtuais em tempo real;
- as mudanças eventuais tornaram-se mudanças constantes;
- a cultura tradicional mudou para a cultura do aprendizado e da inovação.

Atenção → Quanto mais desprovida de tecnologia for a empresa, e quanto mais manual forem os procedimentos – maior será o impacto.

Quanto as **pessoas**, a competitividade passou a exigir novos perfis profissionais como: capacidade de pensar além dos limites básicos; identificar tendências; influenciar opiniões e atitudes; abraçar o incerto. Para Carla Santos (2015) "As mudanças tecnológicas e computacionais implicam um novo perfil de trabalhador, mais qualificado, polivalente, flexível, dinâmico, criativo, capaz de se autogerir e autocontrolar, responsável e comprometido com os resultados do trabalho".

Manuel Castells (2011) cita como impacto do uso das TICs no trabalho: desaparecimento de funções exercidas manualmente, redução do trabalho assalariado, ampliação de formas precárias (trabalho informal, terceirização, trabalho temporário), retração do setor industrial, expansão do setor de serviços, surgimento de funções técnicas/especializadas, exigência de perfil mais qualificado e mais flexível do trabalhador, e maior capacidade de lidar com as mudanças. O trabalhador do conhecimento é, portanto, capaz de definir a sua tarefa e realizá-la independentemente de alguém lhe dizer como agir (Drucker, 2006).

A utilização da **inteligência artificial e robotização**, além de diminuir o quadro tradicional de pessoal e aumentar o quadro de TI, incentivou o trabalho remoto, que ganhou novo impulso a partir de 2020 com a pandemia da Covid-19. O **trabalho remoto exige** maior comprometimento, proatividade, flexibilidade, autodisciplina e automotivação, tanto dos líderes como dos liderados. A falta de planejamento do trabalho remoto, a infraestrutura inadequada de TI e problemas de comunicação têm levado à queda na motivação e ao baixo comprometimento dos colaboradores (Correa, 2020).

Os **principais impactos verificados quanto às pessoas** foram:

- a figura do chefe está desaparecendo e em seu lugar está surgindo o líder: um facilitador, mobilizador e motivador da força de trabalho;
- a cultura do emprego seguro/estável está cedendo lugar a empregos transitórios;
- exigência de ampliação das competências relacionadas ao emprego, desde como utilizar o computador/tecnologias até o aprendizado de novas funções;
- o relacionamento interpessoal se profissionalizou – antes o contato era mais direto; hoje é mais a distância, mais racional, e mais frio;

- o treinamento eventual mudou para treinamento constante (capacitação contínua);
- o emprego burocrático (trabalho manual) cedeu lugar para o emprego tecnológico (trabalho eletrônico);
- o trabalho individual mudou para trabalho em grupo (ou trabalho em equipe);
- implantou-se o trabalho remoto a distância, interligado pela TI;
- importância cada vez maior do conhecimento e de competências intelectuais;
- as redes virtuais permitem acesso direto a autoridades superiores, rompendo assim a hierarquia tradicional.

Atenção → Quanto menores forem o grau de instrução científica e as competências próprias dos funcionários, maior será o impacto.

No atual contexto de mudanças e inovações, **as organizações que obterão os melhores resultados são as que possuem um forte compromisso com o aprendizado**: de sua força de trabalho em sentido amplo e também em nível organizacional. Essas organizações perseguem **continuamente** novas maneiras de fazer mais e melhor, e novos níveis de conhecimento – institucionais e individuais – mediante ciclos de avaliação contínua, troca de experiências e informações, cooperação, comprometimento e parcerias intra e interorganizacionais. A aprendizagem organizacional "**ocorre quando os indivíduos agem** em resposta a mudanças nos ambientes interno e externo". Envolve organizações e pessoas. As **organizações de aprendizagem** "estão continuamente expandindo a sua capacidade de criar seu futuro" e as **pessoas/grupos** "aumentam sua capacidade de criar o que eles verdadeiramente desejam criar" (Patricia Hadju (2016).

Atenção → O aprendizado tem forte ligação com a gestão do conhecimento e a inovação.

As organizações modernas adotam **pressupostos contemporâneas** que incluem: governança corporativa, responsabilidade social, competitividade, empreendedorismo, inovação, proatividade, interdependência, redes – **com foco** no cliente, na sustentabilidade e no alcance dos resultados que satisfaçam todas as partes interessadas.

10

QUALIDADE

Atenção → Qualidade, Excelência e Cliente-Cidadão – são termos **interrelacionados e complementares**, aqui separados apenas para fins didáticos. Assim, torna-se indispensável a leitura do Capítulo 11.

Os escritos ligados à qualidade tiveram origem nos Estados Unidos nas primeiras décadas do século XX, com W.E. Deming. **Deming apregoava 14 princípios para a conquista da qualidade nas organizações.** São eles: estabelecer a constância de propósito para melhorar o produto e o serviço; adotar a nova filosofia: a qualidade; acabar com a dependência da inspeção em massa (a inspeção não melhora a qualidade, é preciso melhorar o processo); cessar a prática de avaliar as transações com base nos preços; melhorar constantemente o sistema de produção e de serviço; instituir o treinamento em serviço, permanentemente; instituir a liderança (os administradores não devem ser chefes-supervisores, mas líderes motivadores); afastar o medo (a organização deve oferecer segurança às pessoas para que possam exprimir livremente questionamentos e ideias); eliminar as barreiras entre as áreas e o meio (desenvolver trabalho em equipe); eliminar *slogans*, exortações e metas para os empregados; eliminar as quotas numéricas (avalie qualidade e não quantidade); remover as barreiras ao orgulho da execução (quem executa deve ter o mérito da execução); instituir um sólido programa de educação e aperfeiçoamento; agir no sentido de concretizar a transformação.

No entanto, para os Estados Unidos, as primeiras décadas do século XX foram um período em que se vendia tudo o que era produzido, e o controle estatístico da qualidade de Deming (técnica de observação e inspeção de produtos/serviços mediante amostras), caiu no esquecimento. **O Japão, que fora destruído pela guerra, acolheu as ideias de Deming**, que foi àquele país em 1947, e definitivamente em 1950. Deming desenhou um fluxo que

ligava o fornecedor ao cliente, passando pela produção, juntamente com a frase "quanto maior for a qualidade menores serão os custos de produção". Os japoneses acolheram suas ideias e passaram, em duas décadas, a ser grandes exportadores de produtos, com alta qualidade e tecnologia, para os principais países do mundo. Os Estados Unidos somente "acordaram" para a questão da qualidade ao final da década 1970, e mais fortemente na década de 1980, devido à avalanche de produtos japoneses em seu país, com os quais não conseguiam competir com alguma vantagem.

Atenção → A partir do momento em que a oferta de produtos/serviços superou a demanda – a concorrência/competitividade fez com que a qualidade fosse mais valorizada.

Ressalte-se que **o conceito de qualidade (originário das organizações privadas) varia bastante ao longo da literatura**. Era tido **inicialmente** como um conjunto de procedimentos para detectar desvios de especificações técnicas de um produto ou serviço: um produto "sem defeitos" era tido como um produto de qualidade. Para José Vital (2003), o termo qualidade **materializa-se** através de ações e procedimentos em sintonia com a reestruturação do seu universo produtivo, em disputa por mercados, segmentos econômicos e clientes, por aumento da produtividade, diminuição dos custos e aumento da taxa de lucro.

A qualidade apresentava dois enfoques: o **primeiro relacionado a resultados**, em que qualidade significa produtos que satisfazem às necessidades do cliente e assim proporcionam lucros para a organização; e **o segundo relacionado a custos**, em que qualidade significa a ausência de erros ou defeitos. Mas Deming logo passou a utilizar um conceito de qualidade que **incluía o cliente**: "atender as necessidades e expectativas dos clientes e por um preço que eles estejam dispostos a pagar".

O conceito de qualidade **evoluiu** para a visão da satisfação do cliente, e **hoje é definido como qualidade total**, cujo foco principal das ações é o cliente. **Qualidade total** é a "totalidade de características de um ente (organização, produto, processo etc.) que lhe confere a capacidade de satisfazer às necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos" (ISO 9000).

Nesse contexto, a qualidade **põe em primeiro lugar o cliente**, suas preferências e sua satisfação, e desloca para o segundo plano os interesses da organização. Assim, os produtos e serviços devem ter qualidade para satisfazer às necessidades dos clientes e, se possível, superar suas expectativas.

A "**qualidade total** é a preocupação com a segurança e a qualidade do produto ou do serviço, a cada passo do processo, desde os fornecedores, a entrada dos insumos até a utilização pelo cliente e a verificação de sua satisfação" (José Monteiro, 1991). Para o Ipea (1991), **qualidade total** é um novo modelo gerencial, fundado na motivação e participação de todo o pessoal na estrutura organizacional formal. Seus resultados se materializam, continuamente, em todas as facetas da instituição, traduzidos, sobretudo, em bem-estar de seus empregados e satisfação de seus clientes.

A qualidade total representa, então, a busca da satisfação do cliente e de todos os demais interessados, e a busca da excelência organizacional, mediante a ação sinérgica em que o todo sobrepuja a soma das partes. Na qualidade total também se busca o aperfeiçoamento dos processos e a redução de custos, que, regra geral, é obtida mediante a redução do desperdício.

Com a qualidade total surgiram novos conceitos. A "**Gestão da Qualidade Total** – TQM – é o gerenciamento de todos os elementos, internos e externos à empresa, relacionados com o empreendimento, para avaliar o grau de eficiência e eficácia". A TQM foca a qualidade do gerenciamento do negócio, abrangendo de forma sistêmica a gestão do processo produtivo e a gestão organizacional. O "**Controle Total da Qualidade** – TQC compreende as atividades de controle em todas as fases das quais depende a satisfação do cliente".[1] **Gestão estratégica da qualidade** – é a gestão da qualidade total com foco estratégico, consiste num conjunto de orientações estratégicas que abrangem toda a organização, e são essenciais para a sustentabilidade das ações da qualidade no longo prazo.

Em termos de **gestão**, a qualidade teve início com a técnica de "inspeção em massa", evoluiu para o "controle estatístico da qualidade" e deste para a "gestão da qualidade total", e, recentemente fala-se em "gestão estratégica da qualidade". Quanto ao controle da qualidade, no contexto da qualidade total, ele é feito pelas equipes, de forma descentralizada.

Atenção → O controle da qualidade é essencial para assegurar que os produtos/serviços atendam aos requisitos/padrões de qualidade estabelecidos, com vistas à plena satisfação dos clientes e demais partes interessadas.

1. Disponível em: http://www.qualidade.com/glos-01.htm. Acesso em: 4 nov. 2009.

Normas ISO

ISO é o nome usual da Organização Internacional de Padronização, fundada em 1947, com sede na Suíça, que congrega os organismos de normatização dos diversos países, e tem como **principal atividade** elaborar padrões para especificações e métodos de trabalho nas mais diversas áreas da sociedade, exceto no setor eletroeletrônico. O Brasil é representado pela ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. O **objetivo** dessa organização é promover o desenvolvimento da normalização e atividades relacionadas, visando facilitar o comércio internacional de bens e serviços. As normas ISO devem ser revisadas ao menos uma vez a cada cinco anos. A série 9000 é a que se refere ao sistema de **gestão da qualidade** das empresas. As normas ISO não garantem qualidade; certificam "processos" que asseguram que os produtos fabricados segundo este processo apresentarão as mesmas características e o mesmo padrão de qualidade.

Atenção → As normas ISO, por si só, não garantem a qualidade.

Resumindo: As normas ISO se referem à normatização dos processos existentes em uma organização, que serão executados por todos os envolvidos. Seguindo os padrões validados, em tese, os produtos e serviços deveriam apresentar qualidade, mas isso a ISO não garante: ela só assegura padrões.

Uma vez normatizados os processos e certificados pela ISO, a empresa recebe o "selo de qualidade", com várias **vantagens para as empresas**, entre elas: maior credibilidade da empresa no mercado consumidor; maior competitividade dos produtos e serviços; maior facilidade de comércio internacional. Do ponto de vista operacional interno, tem como principais benefícios o registro do conhecimento (processos de trabalho) e a facilidade na substituição de trabalhadores em caso de necessidade.

Para a **gestão ambiental utiliza-se a ISO 14000** – certificação que fornece estrutura para que as organizações promovam ações que diminuem impactos e estimulem mudanças que promovam melhorias na cadeia produtiva da empresa. A ideia é agregar valor às suas práticas e assegurar ganho econômico – visto que os recursos naturais serão utilizados de forma mais consciente, resultando na redução de gastos.

Várias ferramentas são utilizadas com a finalidade de melhorar a qualidade de produtos e serviços nas organizações privadas e também nos entes públicos, por exemplo: PDCA, *Benchmark*, Diagrama de Ishikawa, 5S, Controle Estatístico, Carta de Controle etc.

Atenção → Na iniciativa privada, a gestão da qualidade é **condição essencial** para a sobrevivência da organização no mercado: é mais uma prática comum indispensável do que um diferencial competitivo.

10.1. QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A reforma gerencial de 1995 incorporou a ideia da qualidade e a **definiu como** "a satisfação das necessidades e expectativas do usuário-cidadão": se ele está satisfeito, é sinal de que os serviços têm qualidade, e se ele não está, é sinal de que os serviços devem ser melhorados. Portanto, não é "simplesmente a presença ou a ausência de alguma propriedade ou defeito" que caracteriza a qualidade no serviço público, mas o atendimento satisfatório dos cidadãos.

Atenção 1 → Na Administração Pública a qualidade é entendida como a satisfação das necessidades e expectativas do usuário-cidadão.

Atenção 2 → A aplicação dos princípios da qualidade na área pública tem como **objetivo final** a melhoria da qualidade de vida da população.

Mas tanto a qualidade quanto o usuário-cidadão são termos abrangentes. Para Marianella Fadel e Regis Filho (2009),

> a qualidade é definida pelo cliente e transcende os parâmetros dos produtos, contemplando aspectos relacionados com o meio ambiente e com as relações humanas. A função qualidade e o termo cliente devem ser entendidos de forma abrangente e devem ser estendidos, também, para as relações profissionais, sociais e familiares.

Além de satisfazer o cliente-cidadão, a qualidade na Administração Pública visa à redução de custos e à melhoria contínua dos processos. No contexto do Pdrae, a qualidade tem **no processo** o seu centro prático de ação, **e compreende:** a definição clara dos clientes (internos ou externos) e dos resultados esperados; a geração dos indicadores de desempenho; e a preocupação constante em fazer certo na primeira vez, envolvendo todos os servidores com o compromisso de satisfazer o cliente (Caderno Mare, nº 04).

QUALIDADE NO SETOR PÚBLICO	**Principal**	Atendimentos das necessidades do cidadão
	Também visa	Redução do custo dos serviços
	Também visa	Melhoria contínua dos processos

Para Marcelo Coutinho (2000), a reforma gerencial utiliza a "inovação" a serviço da qualidade. Um exemplo de inovação na prestação de serviços é o guichê único. Os postos de serviços itinerantes e as ruas da cidadania também são formas de inovação, que trazem agilidade e comodidade no atendimento ao cidadão. Em qualquer situação, a tecnologia da informação estará presente como responsável pelos meios de viabilização dos benefícios e melhorias em geral.

A qualidade dos serviços é percebível, de forma objetiva/tangível ou subjetiva/intangível: a **primeira** percepção refere-se ao que pode ser visto e constatado de plano, é o aspecto físico do local (estrutura, equipamentos) e também a vestimenta adequada das pessoas; a **segunda** percepção refere-se à forma como o cliente é tratado, como a cortesia, simpatia, prontidão, agilidade. Dessa dualidade da avaliação qualitativa resulta a dificuldade em padronizar serviços e definir objetivamente indicadores de qualidade, visto que os cidadãos-clientes são diferentes e reagem de formas diferentes: **o mesmo serviço pode ter qualidade para um cidadão-usuário e não ter para o outro.** Para Elinete Silva e Suzana Hecksher (2016), "o que se mede, muitas vezes, não é a satisfação propriamente dita, mas a percepção dos serviços e a expectativa prévia dos usuários".

Nesse quesito, **para avaliar o serviço prestado, é essencial a pesquisa de satisfação**, cujos resultados devem ser analisados e utilizados para a melhoria dos serviços, e é necessário que haja certa flexibilidade administrativa para adaptar os serviços às novas exigências do cidadão-usuário. Para Marianella Fadel e Regis Filho (2009), "a chave para assegurar uma boa qualidade de serviço é obtida quando as percepções dos clientes excedem suas expectativas". Mas o despertar para a importância de fornecer serviços com qualidade não basta, "é preciso que haja um processo contínuo de monitoração das percepções dos clientes sobre a qualidade do serviço, identificação das causas das discrepâncias encontradas e adoção de mecanismos adequados para a melhoria".

Na hora de promover melhorias no serviço público, alguns aspectos devem ser levados em consideração. **As melhorias podem abranger**: "a diminuição de tempo de resposta a um requerimento feito pelo usuário; a inclusão de preferências dos usuários, através de pesquisas com eles;

a simplificação dos trâmites; a redução dos erros; a redução de custos" (Lorigados; Lima; Sanchez, 2003).

A quantidade de vezes que um cidadão tem que ir/retornar a um órgão público para resolver algo também é um indicador de que os serviços têm qualidade, e/ou constitui item de melhoria.

10.2. BREVE HISTÓRICO DA QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em **1990**, para incentivar a busca pela **qualidade** e a **redução de custos**, Collor lançou o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade – PBQP. O **objetivo** do programa era apoiar o esforço de modernização da empresa brasileira, através da promoção da qualidade e produtividade, com vistas a aumentar a competitividade dos bens e serviços produzidos no país. No entanto, o programa estava direcionado para a iniciativa privada.

Em maio de **1991** cria-se o **subprograma Qualidade e Produtividade na Administração Pública,** voltado para a área pública. Este programa **buscava a sensibilização** para a qualidade no setor público, com ênfase em ferramentas e melhorias de processo. O programa estabeleceu uma **meta** para a Administração Pública: aumento de nível de satisfação dos usuários de 10% ao ano, e **meta geral** de 70% de satisfação dos usuários em 2002. Em 2004 (avaliação do PPA 2000-2003), constatou-se que os **órgãos que aderiram ao programa** obtiveram 81,3% de satisfação dos usuários, quanto aos serviços prestados.

Ainda em **1991**, foi criada a Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade. A primeira premiação privada ocorreu já em 1992, mas **a premiação pública somente foi instituída em 1998**. Atualmente, a Fundação Nacional da Qualidade – FNQ tem como **missão** "estimular e apoiar as organizações brasileiras no desenvolvimento e na evolução de sua gestão para que se tornem sustentáveis, cooperativas e gerem valor para as partes interessadas". A FNQ é uma Fundação brasileira, sem fins lucrativos, de estudos sobre excelência organizacional. Foi instituída em 11 de outubro de 1991, por 39 organizações privadas e públicas. A Fundação recebe contribuições anuais de empresas que são classificadas em membros beneméritos e mantenedores.

Em **1995**, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado apresentou **dois programas** como instrumentos de administração da qualidade e da melhoria das práticas na Administração Pública Federal: **o Programa de Qualidade e Participação**, de aplicação geral na Administração Pública

Federal; e **o Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios**, voltado a promover a readequação das estruturas administrativas dos Ministérios.

Atenção → O Programa da Qualidade e Participação era o principal instrumento de mudança da cultura burocrática para a cultura gerencial na Administração Pública.

O **Programa Qualidade e Participação** na Administração Pública foi instituído em **1996**, como instrumento básico da modernização da gestão pública, com **ênfase** nos princípios da **qualidade** e da **participação** dos funcionários no nível operacional. **Buscava não apenas uma mudança na forma de gestão, mas também na cultura das organizações**, no que diz respeito à cooperação entre administradores e funcionários: buscava introduzir novos conceitos e técnicas de gestão pública, baseados no desempenho, na redução ao mínimo dos erros e na participação dos funcionários na definição dos processos de trabalho, com vistas a uma maior qualidade dos serviços, dentro da filosofia do erro zero e da maior cooperação entre funcionários e administradores.

Os **objetivos gerais** deste programa eram: **1.** Contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos, por meio da institucionalização de seus princípios, com ênfase na participação dos servidores; e **2.** Apoiar o processo de mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial, fortalecendo a delegação, o atendimento ao cidadão, a racionalidade no modo de fazer, a definição clara de objetivos, a motivação dos servidores e o controle de resultados. O programa QPAP tinha como **princípios:** satisfação do cliente; envolvimento de todos os servidores; gestão participativa; gerência de processos; valorização do servidor público; constância de propósitos; e melhoria contínua.

A implantação da gestão da qualidade foi considerada um fator crítico para o sucesso da Reforma Gerencial do Estado. Os programas implantados nos Ministérios contaram com um comitê estratégico, composto por autoridades responsáveis pelo planejamento estratégico e um grupo Técnico de Apoio encarregado de assessorar o comitê. A metodologia proposta previu o desenvolvimento de **quatro grandes produtos**, como coloca Bresser-Pereira:

> 1º estabelecimento de um **marco referencial** de exame e identificação de competências e objetivos de governo.

> Isso para delimitar o alcance e a natureza das mudanças a serem implementadas; **2º** a proposição de um **arranjo organizacional**, levando em conta o conjunto do Ministério, seus órgãos e entidades vinculadas. É nesse momento que a missão, a visão de futuro do setor e os objetivos estratégicos são formulados. É aqui também que as funções são identificadas e distribuídas entre as organizações do setor; consequentemente, a melhor estrutura organizacional pode ser escolhida em cada caso; **3º** a avaliação do **modelo de gestão** – do grau de atendimento e dos critérios de excelência de gestão; **4º** a formulação de um **Plano de Reestruturação e Melhoria da Gestão**, que é elaborado especificamente para o Ministério, e que reflete todas as decisões tomadas nos passos anteriores.

Em **1999**,surge o **Programa de Qualidade no Serviço Público**, que defendeu uma nova cultura dentro do Governo, justamente abordando os pontos mais importantes da Administração Pública gerencial: foco no usuário-cidadão, gestão por resultados, inovação nos instrumentos gerenciais e o envolvimento dos servidores de todos os níveis, visando à contínua melhoria na prestação dos serviços. O PQSP tinha duas **finalidades principais:** a melhoria da gestão **e** o foco em resultados – notadamente aqueles relativos à satisfação do cidadão enquanto usuário de serviços públicos e destinatário da ação do Estado. Sua **principal missão** era implantar a gestão pública por resultados na Administração Pública brasileira, com vistas a transformar o setor público em benefício do cidadão. Tinha dois **objetivos gerais: 1.** apoiar as organizações públicas no processo de transformação gerencial, com ênfase na produção de resultados positivos para a sociedade, na otimização dos custos operacionais, na motivação e participação dos servidores, na delegação, na racionalidade no modo de fazer, na definição clara de objetivos e no controle dos resultados; e **2.** promover o controle social.

A atuação do Programa de Qualidade no Serviço Público encontrava-se subdividida em três áreas: **Qualidade do Atendimento ao Cidadão:** visa orientar as organizações públicas brasileiras no estabelecimento dos padrões de qualidade do atendimento ao cidadão e na realização de pesquisa de satisfação do usuário dos serviços públicos; **Mobilização das Organizações Públicas Brasileiras:** procura estimular, orientar e apoiar as organizações públicas na implementação de ações de melhoria baseadas no Modelo de Excelência em Gestão Pública; **Avaliação e Melhoria da Gestão:** efetua o reconhecimento das organizações públicas brasilei-

ras engajadas no processo de melhoria contínua da gestão por meio do Prêmio de Qualidade do Governo Federal.

Em **2005**, foi implantado o **GesPública** – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, através do Decreto nº 5.378. O GesPública é o resultado da evolução histórica de iniciativas do Governo Federal para a promoção da gestão pública de excelência. Tem como **principais características**: ser essencialmente público, ser contemporâneo, estar voltado para a disposição de resultados para a sociedade e ser federativo.

O GesPública deverá contemplar a **formulação** e **implementação** de medidas integradas de transformação da gestão, necessárias à promoção dos resultados preconizados no Plano Plurianual, à consolidação da Administração Pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais.

O novo programa: tem a **missão** de promover a excelência em gestão pública; tem a **finalidade** de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão e para o aumento da competitividade do país; e tem como **objetivos:**

- Eliminar o **déficit institucional**, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal.
- Promover a **governança**, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.
- Promover a **eficiência**, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública.
- Assegurar a **eficácia e efetividade** da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados.
- Promover a **gestão democrática**, participativa, transparente e ética.

GESPÚBLICA	MISSÃO	Promover a excelência em gestão pública
	FINALIDADE	Melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão
		Aumentar a competitividade do país
	OBJETIVOS	Eliminar o Déficit Institucional
		Melhorar a Governança
		Aumentar a Eficiência
		Assegurar a Eficácia e a Efetividade da Ação Governamental
		Promover uma Gestão Democrática

GesPública: missão, finalidades e objetivos.

Para cumprir sua missão, o GesPública atua em **quatro frentes**: avaliação do sistema de gestão; prêmio nacional da gestão pública; gestão do atendimento; e desburocratização. Os **critérios de excelência para avaliação** e premiação dos entes públicos são: Governança, Estratégia e Planos, Público Alvo, Interesse Público e Cidadania, Informação e Conhecimento, Pessoas, Processos, e Resultados.

A implementação do GesPública conta com apoio de um **Comitê Gestor** que deverá: **1.** mobilizar os órgãos e entidades da Administração Pública para a melhoria da gestão e para a desburocratização; **2.**apoiar tecnicamente os órgãos e entidades da Administração Pública na melhoria do atendimento ao cidadão e na simplificação de procedimentos e normas; **3.**orientar e capacitar os órgãos e entidades da Administração Pública para a implantação de ciclos contínuos de avaliação e de melhoria da gestão; e **4.**desenvolver modelo de excelência em gestão pública, fixando parâmetros e critérios para a avaliação e melhoria da qualidade da gestão pública, da capacidade de atendimento ao cidadão e da eficiência e eficácia dos atos da Administração Pública Federal.

Pela **primeira vez** um programa de qualidade inclui formalmente a dimensão da efetividade.

Atenção 1 → O GesPública não se restringe ao Governo Federal, mas apoia e fomenta a melhoria da gestão pública também nos níveis estadual e municipal, bem como junto aos poderes Legislativo e Judiciário. Seu grande foco é na gestão.

Atenção 2 → O Gespública também pode ser utilizado por organizações privadas.

O GesPública disponibiliza os seguintes **instrumentos/tecnologias** para fomentar a melhoria da gestão, da qualidade e dos resultados: **autoavaliação** – utiliza o instrumento para avaliação da gestão pública que identifica o perfil do órgão/entidade e verifica o grau/nível de aderência dos processos gerenciais de um ente público em relação aos Critérios de Excelência em Gestão Pública; **carta de serviços** – metodologia utilizada para tornar a organização mais acessível e transparente para o cidadão, disponibilizando informações sobre como acessar os serviços prestados por ela e quais são os compromissos e os padrões de atendimento estabelecidos. O foco é o cidadão e a indução ao controle social; **padrão de pesquisa de satisfação** – é uma metodologia de pesquisa de opinião padronizada, que investiga o nível de satisfação dos usuários de um serviço público,

e fornece informações para subsidiar ações de melhoria; **guia de gestão de processos** – é o instrumento que orienta a modelagem e a gestão de processos voltados ao alcance de resultados; e **guia "d" simplificação** – visa à simplificação de processos, normas e atividades: é uma ferramenta utilizada para análise e melhoria de processos organizacionais; **indicadores de gestão** – guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores para medir os resultados organizacionais (internos e externos).

Decreto presidencial declarou **o ano de 2009 como o Ano Nacional da Gestão Pública**. As ações relacionadas ao evento envolveram: a implantação de Novo Portal da Gestão Pública, fóruns permanentes de debates sobre gestão pública, ciclo de debates específicos, seminários, oficinas e atividades de fomento e apoio à melhoria da gestão nos níveis Federal, estadual e municipal. Diversas atividades foram realizadas no sentido de fortalecer a comunicação das soluções em gestão pública.

Ainda em 2009, o decreto-cidadão (6.932)[2] criou medidas para melhorar os serviços públicos e o atendimento aos cidadãos; entre elas, a **carta de serviços**: que fornece informações à sociedade sobre os serviços prestados pela entidade; informa como acessar/utilizar esses serviços, e o compromisso da entidade com os padrões de qualidade desses serviços.

O GesPública foi revitalizado em 2009 e 2013[3]; e em 2014 foi atualizado o novo **Modelo de Excelência em Gestão Pública**, com a **finalidade** de fortalecer a gestão pública, que será estudado no item 11.1.2.

O 'novo' GESPÚBLICA continua defendendo a cultura do método, a cultura da excelência e o senso de comunidade – mas **adicionou novos princípios**: foco no valor público entregue ao cidadão; simplicidade; agilidade; economicidade; escalabilidade e disponibilidade das soluções propostas; adaptabilidade e aprendizado social; abertura e transparência; cooperação radical e intersetorial. Além disso, um dos maiores **objetivos atuais** do GESPÚBLICA é a mobilização da administração pública brasileira na direção da geração de resultados.

2. Revogado pelo Decreto 9094/2017.
3. O Gespública foi extinto pelo Decreto 9094/2017.

PROGRAMAS DE QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL					
ANO	**1991**	**1996**	**1998**	**1999**	**2005**
Programa	PQP – Programa Qualidade e Produtividade na Adm. Pública	PQP – Programa Qualidade e Participação	Prêmio Nacional de Qualidade (Sub-Programa)	PQSP – Programa Qualidade no Serviço Público	GESPÚBLICA – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
Finalidade	Sensibilização e capacitação	Avaliação e premiação	Premiação	Melhorar gestão e serviços	Melhorar serviço e aumentar a competitividade
Área de atuação	Interna	Interna e Externa	Interna e Externa	Externa (Predominante)	Externa (Predominante)
FOCO	Técnicas e Ferramentas	Gestão e Resultados	Melhores práticas	Resultado e satisfação do cidadão	Gestão por resultados orientada para o cidadão
Dimensão	Eficiência	Eficiência e Eficácia	Critérios de Excelência do PNQ	Eficiência e Eficácia	Eficiência, eficácia e Efetividade

Histórico e características dos programas de qualidade.

Atenção 1 → O Gespública foi extinto pelo Decreto 9094/2017 – **mas seus conceitos, orientações e ferramentas continuam válidos** para toda a administração pública.

Atenção 2 → No momento, as ações da qualidade e melhoria da gestão encontram-se vinculados ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

11

O CLIENTE[1] NA GESTÃO PÚBLICA E A EXCELÊNCIA EM SERVIÇOS PÚBLICOS

Atenção → Qualidade, Excelência e Cliente-Cidadão – são termos **interrelacionados e complementares**, aqui separados apenas para fins didáticos. Assim, torna-se indispensável a leitura do Capítulo 10.

A administração burocrática não tinha preocupação com o cidadão e com o atendimento de suas necessidades. Preocupava-se com os procedimentos internos (com os meios) e consigo mesma – e dava pouca importância aos resultados efetivos. Para a administração burocrática o cliente-cidadão era visto apenas como alguém que pagava impostos.

O termo cliente tem sua origem no setor privado e influenciou fortemente a reforma do Estado. A insatisfação do cliente-usuário com os serviços públicos no período pré-reforma de 1995 era notória. Os serviços prestados pela Administração Pública eram considerados ineficientes, caros e de pouco valor para o usuário.

Para a FNQ, clientes são aqueles que se beneficiam de um produto, serviço ou objeto de uma organização.

Sem desconsiderar a iniciativa de Helio Beltrão através do Programa Nacional de Desburocratização (1979), foi com o advento da administração gerencial (novo gerencialismo público) que a orientação para o cliente-cidadão foi incorporada à Administração Pública (de forma lenta, gradual e contínua).

No meio público **o conceito de "foco no cidadão" é mais apropriado do que "foco no cliente"**, visto que, na Administração Pública, os princípios

1. Os termos cliente-cidadão; cidadão-usuário e cliente-usuário são utilizados num mesmo sentido e referem-se aos destinatários dos serviços públicos.

constitucionais como a eficiência devem primeiro atender aos valores democráticos (normas legais, lealdade, imparcialidade, equidade, justiça) – além disso, **a atuação do ente público não se restringe aos seus clientes,** mas abrange todos os cidadãos da comunidade. O sentido democrático apregoa maior participação do cidadão no meio público; orienta a atuação do Estado para o atendimento dos usuários; e proporciona mais transparência nas decisões, ações e relações do Estado com o cidadão e com a sociedade.

Para Geoff Dinsdale e Brian Marson (2000), cidadão é o "membro de uma comunidade (em âmbito nacional, estadual e local), possui certos direitos e está limitado por certos deveres e obrigações". Já o termo usuário (cliente) é diferente, pois "um usuário não precisa ser um cidadão, mas, por necessidade, é um receptor direto de um serviço".

De acordo com Marcelo Coutinho (2000), as **principais críticas** para o termo "cliente" são **distância entre governo e cliente**: o termo cliente tira o cidadão da posição de titular da coisa pública; o Governo torna-se um instrumento de consumo e perde-se o sentido de comunidade que a coisa pública propicia; **a relação Governo e sociedade fica atenuada**: os clientes têm diferentes opiniões; lutam pelo atendimento de demandas específicas; têm papéis diferentes – e o Governo, seus órgãos e entidades têm muitos clientes (não é possível atender adequadamente aos muitos clientes com interesses mutantes). O termo cidadão pressupõe, no mínimo, equidade de tratamento; **clientes podem escolher**: na atividade privada os clientes escolhem os serviços entre diversos prestadores, e quando não estão satisfeitos escolhem outro prestador – o que não é possível no meio público. Acrecente-se que o **cliente deseja sempre níveis mais altos de serviço** aliados a custos menores, enquanto o cidadão pode aceitar que recursos para melhoria de serviços sejam utilizados em questões mais urgentes/necessárias.

Além disso, **clientes se limitam a procurar novos prestadores/fornecedores** para suas necessidades, enquanto que o cidadão tem, geralmente, poder de voto, e com ele pode influir no futuro da nação; e, ainda, clientes não tem co-responsabilidade, mas cidadãos tem: devem utilizar adequadamente os serviços, procedendo com urbanidade e boa-fé; prestar as informações solicitadas; colaborar para a adequada prestação do serviço; e preservar as condições dos bens públicos (lei 13.460/2017).

Atenção → A lei 13.460/2017 e o Decreto 9094/2017 (que extinguiu o Gespública e o Decreto-Cidadão) – **usam reiteradamente o termo 'usuário'** – para definir o cidadão-cliente dos serviços públicos.

Mesmo criticado, o termo "cliente do serviço público" continua sendo utilizado. Ele se encontra ligado aos serviços que a Administração Pública deve prestar para atender ao usuário dos serviços públicos: o cliente-cidadão.

Dentro do conceito da nova Administração Pública e do plano diretor de reforma do Estado de 1995, a orientação pública para o cidadão foi questão determinante. **O cidadão deixou de ser visto apenas como financiador para ser visto como usuário; como principal destinatário das ações e serviços públicos**: a Administração Pública deveria reorientar sua atuação para que o cliente-cidadão e suas necessidades guiassem a atuação e a prestação dos serviços públicos.

A quebra do paradigma burocrático e o advento da nova Administração Pública encontram fundamentos nos **princípios da confiança e da descentralização** das decisões, formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade – com controle *a posteriori* dos resultados **e orientação para cliente-cidadão**. Nesse mesmo sentido, o livro reinventando o Governo (apresentado como uma resposta às dificuldades e aos inúmeros desafios encontrados pelos governos), **reforça a orientação clara quanto ao foco no cidadão**: colocar o cidadão como a razão da existência do ente público e facilitar sua participação nas decisões e na fiscalização da atuação administrativa, além de ouvir sua voz: sugestões, queixas, elogios.

Segundo Ana Soares (2002),administrar com foco no cidadão significa determinar parâmetros de eficácia de acordo com as necessidades do cidadão-usuário; significa que as medidas de avaliação devem incorporar o que o cidadão-consumidor define como bom resultado.

A provisão de serviços para a Administração Pública gerencial (novo gerencialismo público) deve tomar como referência a satisfação do cidadão – o que implica conhecer suas necessidades, exigências e desejos. **Essa atitude gera uma dupla ação**: a Administração Pública deve identificar quem são seus usuários, quais são suas necessidades, o que tem/gera valor para o usuário, e se os serviços prestados estão atendendo a essas necessidades; o cidadão-usuário, por sua vez, deve conhecer o funcionamento administrativo público, tomar conhecimento de suas dificuldades, identificar quem são os responsáveis pela atuação e pelo controle da Administração Pública, e fiscalizar essa prestação de serviços.

Por exemplo, no âmbito do programa Governo Eletrônico encontram-se definidas várias **diretrizes** para garantir o foco no cidadão: a internet deve ser tratada como canal de comunicação entre Governo e sociedade,

permitindo a participação popular e a interatividade com os cidadãos; os sítios e serviços *on-line* do Governo Federal devem ser estruturados de acordo com os assuntos de interesse e perfil do público-alvo; os sítios e serviços *on-line* do Governo Federal devem utilizar tecnologias inclusivas e não excludentes, e oferecer garantia de acesso universal, abrangendo portadores de necessidades especiais, cidadãos de baixa escolaridade e usuários de diversas plataformas; os serviços *on-line* devem ser oferecidos com base nos "eventos da vida" do cidadão.

Existem vários tipos de clientes (ou cidadãos). Os citados por David Osborne e Peter Plastrik (1997) são:

Clientes primários: são aqueles para os quais os serviços foram criados – compreendem os grupos e indivíduos beneficiados diretamente com a prestação dos serviços públicos;

Clientes secundários: são os grupos e indivíduos que se beneficiam de forma indireta da prestação dos serviços públicos;

***Stakeholders*[2]:** compreende os demais interessados, que de algum modo são afetados pelo desempenho da Administração Pública;

***Compliers*:** compreende todos os que encontram-se abrangidos pela atuação administrativa, que se submetem às normas emanados da Administração Pública.

Clientes Primários	São diretamente beneficiados pelos serviços públicos
Clientes Secundários	São beneficiados de forma indireta pelos serviços públicos
Stakeholders	São os demais interessados no desempenho da Adm. Pública
Compliers	São os que se submetem às normas emanadas da Adm. Pública

Mas o que é satisfação do cidadão-usuário? Segundo Philip Kotler (2000), a "satisfação consiste na sensação de prazer ou desapontamento resultante da comparação do desempenho (ou resultado) percebido de um produto/serviço em relação às expectativas do cliente".

Para responder a essa pergunta a Administração Pública gerencial adota o conceito de qualidade: **se o cliente está satisfeito com os serviços públicos, é sinal de que eles têm qualidade.** Essa vinculação do conceito de qualidade com o conceito do cliente está de acordo com a doutrina. Para Philip Kotler (2000), "a qualidade é a chave para a criação de valor e satisfação de clientes". Valéria Moreira (2008) entende que "a qualidade

2. Exemplos de stakeholders: funcionários, clientes, fornecedores, acionistas, concorrentes, comunidade, governos, ambientalistas, mídia, grupos de interesse.

do atendimento inicia uma reação em cadeia de sucessivas melhoras da qualidade".

Portanto, se a medida da qualidade dos serviços está diretamente ligada à satisfação do usuário, então o atendimento ao cidadão deve ser muito bom (ótimo/excelente); deve-se utilizar soluções e medidas inovadoras para melhorar, tanto a prestação de serviços, quanto o atendimento.

O **atendimento define-se, então, como condição ímpar para a satisfação do cliente-cidadão.** O servidor público deve adotar uma atitude ativa quando em atendimento aos cidadãos. Sérgio Almeida (2001) indica as **atitudes ativas** que conduzem ao atendimento de excelência: **Apresentação impecável**: mais que atitude, deve ser um hábito do servidor público; **Postura**: demonstrar disposição e interesse: deve-se manter a postura adequada no atendimento ao cidadão; **Humor/astral/simpatia**: indispensáveis, pois nenhum cidadão tolera o mau humor; **Empatia**: tentar se colocar no lugar do outro para compreendê-lo; **Escutar**: ouvir o cidadão sem interrompê-lo, prestando atenção nos detalhes; **Ser gentil**: a gentileza facilita a excelência no atendimento; **Disposição**: ir ao encontro do cidadão e resolver o problema como se fosse seu; **Rapidez**: fazer rápido e certo; **Tranquilidade**: manter-se tranquilo, mesmo que o cidadão esteja ansioso ou estressado, e sem esquecer da rapidez; **Sinceridade**: a sinceridade faz com que o cidadão acredite – na instituição e no servidor: em seus serviços e orientações; **Comunicação correta**: utilizar linguagem adequada para cada cidadão e esforçar-se para compreender a mensagem recebida; **Precisão**: informação e comunicação corretas, precisas: cidadãos não toleram ser enganados; **Compromisso**: comprometer-se com a solução adequada para o cidadão.

Segundo a Lei 13460/2017, o **usuário tem direito à adequada prestação dos serviços**, devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar as seguintes diretrizes: urbanidade, respeito, acessibilidade e cortesia no atendimento; presunção de boa-fé do usuário; atendimento por ordem de chegada (salvo urgências, agendamentos, pessoas com deficiência, idosos, gestantes, lactantes e pessoas com crianças de colo); adequação entre meios e fins, vedada a imposição de exigências, obrigações, restrições e sanções não previstas; igualdade no tratamento aos usuários, vedado qualquer tipo de discriminação; cumprimento de prazos e normas procedimentais; definição, publicidade e observância de horários e normas compatíveis com o bom atendimento; adoção de medidas visando a proteção à saúde e a segurança dos usuários; autenticação de documentos pelo próprio agente público, à vista de original apresentado

pelo usuário, vedada a exigência de reconhecimento de firma, salvo dúvida de autenticidade; manutenção de instalações salubres, seguras, sinalizadas, acessíveis e adequadas; eliminação de formalidades e de exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido; observância dos códigos de ética ou de conduta aplicáveis; aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento e propiciar melhor compartilhamento de informações; utilização de linguagem simples e compreensível, evitando siglas, jargões e estrangeirismos; e vedação da exigência de prova sobre fato já comprovado em documentação válida apresentada.

Atenção → Para que o atendimento seja excelente, o cliente-cidadão deve sair do ente público com uma ótima impressão, levando consigo a imagem do bom atendimento obtido.

Para Juan Viacava (2016), se o consumidor/cliente está satisfeito ele reprocessa suas experiências associadas ao provedor de serviços; assim, **uma alta satisfação anterior traz à tona uma forte atitude positiva** com o provedor de serviços, enquanto uma forte insatisfação anterior traz uma forte atitude negativa. Portanto, **o resultado de hoje influencia o de amanhã**: por isso o cliente/usuário público deve ser sempre bem atendido. Segundo Valéria Moreira (2008), "a qualidade desse atendimento é de responsabilidade tanto da instituição quanto do funcionário. A organização por ser obrigada a fornecer treinamento adequado ao seu pessoal e o funcionário por dar o máximo de si para prestar um bom atendimento".

Por outro lado, não basta que o atendimento seja de qualidade – os serviços prestados também devem ser de qualidade, devem ser excelentes: por exemplo, atender bem e não resolver o seu problema, vale pouco: o cliente sairá insatisfeito. **Excelentes são os serviços que, além de atender às necessidades do cliente-cidadão, são capazes de superá-las**, "a chave para assegurar uma boa qualidade de serviço é obtida quando as percepções dos clientes excedem suas expectativas" (Marianella Fadel; Regis Filho, 2009).

Atenção → A completa satisfação do cliente-cidadão em relação aos serviços públicos decorre da soma de duas situações: serviços de excelência e excelência no atendimento.

Registre-se que, na administração pública, o atendimento ao usuário-cidadão **nem sempre será célere ou instantâneo como o usuário gostaria**, pois há casos que demandam uma resposta mais complexa, em face dos normativos vigentes, ou da especificidade do serviço. Esse cuidado também faz parte da excelência, pois assegura o atendimento da forma correta e em harmonia com as normas e princípios vigentes.

Algumas formas foram encontradas para melhor atender o cliente-cidadão: **guichê/fila único(a)** – esse modelo de atendimento, adotado internacionalmente, visa reduzir o tempo e o esforço do cidadão para obter os serviços que necessita; **centros de informações** – procura-se disponibilizar diversas informações em geral e serviços mediante a utilização de internet, telefone, ou em locais próprios; **centros de atendimento** – onde diversos serviços são oferecidos aos cidadãos em um único lugar – o que economiza tempo. Exemplo: rua da cidadania em Curitiba e centro de atendimento ao cidadão em Aracaju; **centros de atendimento específico** – diversos serviços são oferecidos para um grupo de usuários. Exemplo: grupos da terceira idade; **atendimento itinerante** – vários serviços são oferecidos em locais mutantes previamente definidos: documentos (RG, título de eleitor), casamentos (em grupos), atuação judicial (separação), orientação jurídica (quanto a direitos) etc. **Prática recente** no atendimento ao cidadão é o 'sistema biométrico', que traz agilidade e garantia de segurança na identificação dos cidadãos.

O Decreto-Cidadão 6932/2009 (revogado em 2017) criou a **carta de serviços** na Administração Pública Federal – similar a utilizada em países como Itália, Espanha, México, Noruega, Argentina. Foi uma **medida ousada** para facilitar e melhorar o atendimento ao usuário-cidadão e os serviços públicos em geral, que previa, também a realização de **pesquisa de satisfação** dos usuários com os serviços prestados, com resultados divulgados pela internet. No Brasil, os **pioneiros foram**: *Anvisa*, *INSS* e *Polícia Federal*.

A Lei 13460 e o Decreto 9094 criaram a **Carta de Serviços ao Usuário** com objetivo de informar aos usuários dos serviços públicos, a forma de acesso aos serviços e os compromissos e padrões de qualidade no atendimento ao público. Dela **devem constar informações** claras e precisas sobre: serviço oferecido; requisitos e documentos necessários para acessar o serviço; etapas de processamento; prazos e forma de prestação do serviço; forma de comunicação com o solicitante; locais e formas de acessar o serviço. A Carta de Serviços deverá **estabelecer e detalhar o padrão de qualidade** do atendimento: usuários com prioridades; tempo de espera; prazos para realização dos serviços; mecanismos de comunicação; procedimentos quanto às sugestões e

reclamações; etapas com estimativas de prazos; mecanismos para a consulta acerca das etapas; elementos de sinalização visual de atendimento; condições mínimas a serem observadas (acessibilidade, limpeza, conforto); procedimentos para atendimento via sistema informatizado.

Atenção 1 → A **carta de serviços** demonstra o compromisso da instituição com a sociedade e visa facilitar o acesso do cidadão aos serviços por ela prestados. Ela deve ter atualização periódica e divulgação permanente na internet do órgão/entidade.

Atenção 2 → A Lei 13460/2017 determina que Órgãos e Entidades façam avaliação anual dos serviços prestados – com resultados divulgados integralmente no sítio do órgão/entidade – que servirá de subsídio para reorientar e melhorar os serviços prestados.

Para avançar significativamente na melhoria dos serviços rumo à excelência, **é necessário que os gestores públicos olhem os serviços a partir da perspectiva do cidadão** – e não da perspectiva da instituição ou de suas convicções pessoais. "Melhorar o serviço exige focalizar o que os usuários/cidadãos desejam, não o que os tomadores de decisão pensam que eles desejam"... "melhorar os serviços prestados aos cidadãos requer identificar precisamente a sua satisfação e as suas prioridades para melhoria" (Geoff Dinsdale e Brian Marson, 2000). Para Elinete Silva e Suzana Hecksher (2016) a capacidade de melhorar a gestão e os resultados está relacionada à capacidade de avaliar e melhorar a qualidade dos serviços **na visão dos usuários**.

Para ouvir o cidadão, além da avaliação anual obrigatória, o Decreto 9094/2017 criou o **Formulário Simplifique**, para que usuários dos serviços públicos possam apresentar Solicitação de Simplificação, com sugestões para melhoria dos serviços – dirigida a Ouvidoria e publicada na internet do Órgão/Entidade.

Segundo a FNQ – Fundação Nacional da Qualidade "a sobrevivência e o sucesso de uma organização estão diretamente relacionados à sua capacidade de atender as necessidades e expectativas de seus clientes, as quais devem ser identificadas, entendidas e utilizadas para que os produtos possam ser desenvolvidos, criando o valor necessário para conquistá-los e retê-los".

11.1. EXCELÊNCIA EM SERVIÇOS PÚBLICOS

A questão da excelência em serviços públicos está atrelada às melhorias acumuladas no decorrer do processo de modernização, à utilização de

ferramentas da qualidade, à capacitação dos servidores, às competências do órgão/entidade, à situação orçamentário-financeira do Estado para custeio da prestação dos serviços, e ao padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade.

A excelência na prestação de serviços públicos corresponde ao grau máximo/ótimo dos serviços prestados – quase impossível de ser atingido –, no entanto, advoga-se ser possível e **atribui-se aos programas de qualidade a missão de atingir essa excelência.** A excelência corresponde a uma visão existente na Administração Pública, segundo a qual ao se utilizar ferramentas e técnicas da qualidade para promover melhorias contínuas relacionadas aos serviços oferecidos ao cidadão – o que inclui o treinamento e a motivação dos servidores – se estará caminhando rumo à excelência.

Atenção 1 → Os conceitos, técnicas e ferramentas da qualidade são utilizados para obter a excelência na gestão de produtos e serviços.

Atenção 2 → No conceito da qualidade, a excelência no serviço público é tida como a satisfação das expectativas e necessidades do cidadão.

Não são leis, normas ou técnicas que caracterizam uma gestão pública como de excelência; **são valores** essenciais, que precisam ser internalizados por todas as pessoas das organizações públicas, que definirão a gestão de uma organização como excelente. "A qualidade é uma filosofia de gestão e um compromisso com a excelência... baseada na orientação para o cliente" (Valéria Moreira, 2008). "A Excelência em uma organização depende fundamentalmente de sua capacidade de perseguir seus propósitos em completa harmonia com seu ecossistema" *(PNQ, 2011).*

A cultura organizacional deve ser de inovação, de aprendizado e de comprometimento com o atendimento eficiente (e de qualidade) das necessidades e demandas dos cidadãos. Incorporar as necessidades dos cidadãos como sendo as da própria organização e disseminar isso dentro da organização como meta contínua a ser alcançada pode levar as entidades públicas a um grau muito próximo da excelência pretendida.

Atenção → Na busca pela excelência na prestação de serviços públicos, as pessoas (servidores públicos) é que farão a grande diferença.

Pode-se afirmar que a conquista da excelência nos serviços públicos **decorre de um amplo conjunto de fatores,** muitos dos quais associados

à incorporação de novas filosofias gerenciais, de novas tecnologias, de princípios e ferramentas da qualidade, do desempenho dos recursos humanos, com mudança cultural e amplo engajamento dos servidores públicos, e com a efetiva participação e controle da sociedade – **direcionando tudo isso para o atendimento das necessidades dos cidadãos.**

De acordo com Philip Kotler (2000), existem fatores determinantes da qualidade/excelência dos serviços: **confiabilidade:** prestar o serviço exatamente como foi prometido; **capacidade de resposta:** prontidão para ajudar os clientes e prestar os serviços dentro do prazo estabelecido; **segurança:** transmitir confiança aos clientes, além de conhecimento, cortesia e capacidade; **empatia:** compreender o cliente e dar-lhe atenção individualizada; **itens tangíveis:** refere-se à boa aparência que devem ter as instalações físicas, equipamentos e servidores.

É importante ter em mente que prestar serviços de excelência/qualidade é um grande passo, mas **a excelência exige mais:** é preciso monitorar continuamente a opinião dos clientes sobre a qualidade dos serviços prestados, para saber se continuam satisfeitos. Nesse sentido, segundo Geoff Dinsdale e Brian Marson (2000),

> as pesquisas são uma ferramenta poderosa para se identificar e reduzir as lacunas entre as expectativas dos usuários com relação aos serviços e sua satisfação com os mesmos... Se as pesquisas fazem as perguntas certas, os resultados podem informar aos gestores o que eles precisam fazer para melhorar o serviço aos seus usuários especificamente, e/ou para os cidadãos em geral.

Para o Gespública, a pesquisa de satisfação **permite que** as organizações públicas identifiquem os serviços prioritários para a implementação de melhorias, os principais problemas com os serviços e a visão dos cidadãos usuários sobre a qualidade na sua prestação – informações valiosas para aprimorar a gestão e a qualidade dos serviços. Segundo Silva e Hecksher (2016), as pesquisas de satisfação são ferramentas que **complementam a gestão** das instituições, como instrumento eficaz de triagem da qualidade dos serviços, com baixo custo de aplicação. Nesse sentido, Bil Gates afirma: "clientes insatisfeitos são a maior fonte de aprendizado'.

Segundo o TCU, no empenho pela excelência na prestação de serviços, as organizações devem contar com pessoas que possuam as competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) necessárias e que demonstrem elevados padrões de conduta ética. A FNQ também registra que para

satisfazer o cliente é preciso levar em conta o respeito e a ética, além da qualidade, que é fundamental para a geração de valor.

Para que os serviços sejam de excelência, é necessário que – ente público e servidor – criem uma cultura de excelência na prestação de serviços e no atendimento aos cidadãos – o que deixa claro que mudanças continuam sendo necessárias para readequar a atuação pública direcionada ao atendimento do usuário-cidadão. Isso representa um desafio que abrange:

- **A gestão pública** – novos modelos de gestão baseados na inovação, no incentivo e na flexibilidade (reorganizar a administração e os recursos disponíveis, otimizando-os).
- **As condições de trabalho** – os dirigentes públicos devem propiciar um ambiente de trabalho adequado, que contribua para motivar os servidores a prestarem serviços e atendimentos de excelência.
- **Os recursos humanos** – além de capacitação contínua, deve ser criada uma nova cultura de atendimento ao cidadão e de comprometimento com a prestação dos serviços públicos de excelência.
- **As novas tecnologias** – devem ser amplamente utilizadas para a melhoria dos processos de trabalho e de comunicação, e disponibilização de serviços e informações pela internet – para fazer mais e melhor, com menor custo –, sem comprometer a excelência.
- **Os conceitos e ferramentas da qualidade** – a implantação de conceitos e ferramentas da qualidade para melhorar o atendimento e a prestação dos serviços, com vistas a alcançar a excelência.
- **A gestão do conhecimento** – proporcionar ambiente para a criação do conhecimento, seu armazenamento, compartilhamento e incorporação aos produtos, serviços e sistemas.
- **A comunicação com o usuário-cidadão** – criação de novos canais que possibilitem a troca de informações e o conhecimento das expectativas, reclamações e necessidades dos clientes-usuários.
- **Controle por resultados** – necessariamente avaliar a atuação administrativa em face dos resultados alcançados, e do nível de satisfação dos usuários quanto aos serviços prestados – utilizando essas informações para melhorar os serviços prestados.

A avaliação dos serviços trará para a administração o *feedback* necessário à manutenção ou ao aperfeiçoamento dos serviços. Alguns **requisitos**[3]

3. Adaptado de Soares, Ana *apud* Lorigados; Lima; Sanchez, 2003; e de Dinsdale, Geoff; Marson, D. Brian;

foram identificados para avaliar se os serviços têm qualidade: facilidade de acesso ao serviço; utilidade das visitas aos locais de atendimento – quanto menor o número de visitas para obter o serviço, maior o nível de qualidade; tempo utilizado para o atendimento completo do serviço: horas, dias ou meses; a correspondência entre o produto final do serviço e a satisfação da necessidade do cliente; a divulgação de informações sobre os serviços; e a atenção às reclamações dos usuários. A **Lei 13.460 estabelece que a avaliação deve incluir**: a satisfação do Usuário; a qualidade do atendimento; o cumprimento de compromissos e prazos; a quantidade de manifestações; e as medidas adotadas pela administração pública para melhoria e aperfeiçoamento da prestação dos serviços.

Destaque-se ainda que **a excelência em serviços no conceito de qualidade total é mais ampla**, pois inclui também os clientes internos, como funcionários e administradores. Para Karl Albrecht (1992), a qualidade total na prestação de serviços é "uma situação na qual uma organização fornece qualidade e serviços superiores a seus clientes, proprietários e funcionários".

Em síntese, **para que os serviços prestados sejam excelentes, toda a organização deve estar orientada para a busca da excelência** – tanto no discurso, quanto nas ações.

11.1.1. O modelo de excelência da FNQ[4]

O modelo de excelência em gestão da FNQ – Fundação Nacional da Qualidade, consiste na representação de um sistema gerencial que **retrata o "estado da arte" da gestão para a excelência**, incorporando as mais recentes e emergentes questões relacionadas à gestão – estimulando/ajudando as organizações a alcançarem um patamar de excelência, com geração de valor e resultados a todas as partes interessadas. Tem **foco na integração e na geração de resultados** – estimulando as organizações para obtenção de respostas que as tornem mais competitivas, em harmonia com as partes interessadas, criando valor sustentável, de forma proativa e com constância de propósitos.

O caderno da FNQ foi dividido em duas partes distintas: **o MEG** – tutorial para adoção e implementação do Modelo de Excelência da Gestão

Schmidt, Faye; Strickland, Teresa, 2000.

4. Instituída em 11 de outubro de 1991, por 39 organizações, privadas e públicas, a FNQ –Fundação Nacional da Qualidade é o maior centro brasileiro de estudo, debate e irradiação de conhecimento sobre excelência em gestão.

– que aborda Fundamentos, Temas e Processos, e **sugere** ferramentas e metodologias de gestão; e **o Instrumento de Avaliação** – que traz conceitos inerentes à nova metodologia de diagnóstico da gestão, com ênfase no ciclo PDCL – possibilitando às organizações conhecerem a maturidade de sua gestão ou participar de prêmios de reconhecimentos baseados no MEG.

O MEG da FNQ se tornou um passo a passo, **um tutorial**, didático, simplificado e de fácil entendimento para as organizações alcançarem patamares de excelência. O modelo promove/estimula à interação harmônica entre os elementos da organização e as partes interessadas, estabelecendo uma orientação integrada e interdependente de gerenciamento, que facilita a implementação das estratégias e o alcance de resultados.

Na busca pela **excelência em gestão** as empresas devem: compreender que a organização é um sistema vivo integrante de um ecossistema complexo com o qual interage e do qual depende; gerar valor para todos os integrantes da cadeia de valor, numa relação de interdependência e cooperação; e, ter qualidade na interação com o seu ecossistema, velocidade de aprendizado e capacidade de adaptação diante de novos cenários imprevistos e incontroláveis.

Atenção → O modelo atual da FNQ representa a evolução dos modelos de excelência em gestão, focado na integração e geração de resultados – e pode ser aplicado em **qualquer tipo e porte de organização**.

São **características** do MEG-FNQ/2016: **modelo sistêmico**, baseado no conceito de aprendizado e melhoria contínua, com funcionamento inspirado no ciclo PDCL-Plan (planejar), Do (realizar), Check (verificar), Learn (aprender); **não prescritivo,** não existe prescrição de práticas de gestão, nem de ferramentas, estrutura ou forma de gerir o negócio. O MEG questiona e possibilita a reflexão sobre gestão e adequação das práticas aos conceitos de empresas de classe mundial; **adaptável a todo tipo de organização**, permite a adequação de práticas de gestão aos conceitos de empresas de classe mundial, respeitando a cultura existente.

Atenção 1 → Segundo a FNQ, em face do modelo sistêmico, a principal característica do MEG é a integração.

Atenção 2 → Não é a organização que deve se adaptar ao MEG, mas o MEG que serve de referência e deve ser adaptado à organização.

Os Fundamentos da Gestão para Excelência da FNQ são um **conjunto de valores e princípios que revelam padrões culturais** internalizados nas organizações líderes de Classe Mundial – expressos em características tangíveis, mensuráveis quantitativa ou qualitativamente, por meio de processos e seus respectivos resultados. Os Fundamentos são desdobrados em Temas e estes num conjunto de processos.

Os **fundamentos de excelência** do novo MEG da FNQ (2016), são:

- **Pensamento Sistêmico:** Compreensão e tratamento das relações de interdependência e seus efeitos entre os diversos componentes que formam a organização, bem como entre estes e o ambiente com o qual interagem. **Temas**: alinhamento e tomada de decisão.
- **Compromisso com as Partes Interessadas**: Estabelecimento de pactos com as partes interessadas e suas inter-relações com as estratégias e processos, numa perspectiva de curto e longo prazos. **Temas**: requisitos das partes interessadas, clientes, relacionamento com as partes interessadas, fornecedor, força de trabalho.
- **Aprendizado Organizacional e Inovação**: Busca e alcance de novos patamares de competência para a organização e sua força de trabalho, por meio da percepção, reflexão, avaliação e compartilhamento de conhecimentos, promovendo um ambiente favorável à criatividade, experimentação e implementação de novas ideias capazes de gerar ganhos sustentáveis para as partes interessadas. **Temas**: aperfeiçoamento, conhecimento, competências essenciais, inovação.
- **Adaptabilidade:** Flexibilidade e capacidade de mudança em tempo hábil, frente a novas demandas das partes interessadas e alterações no contexto. **Temas**: capacidade de mudar, flexibilidade.
- **Liderança Transformadora**: Atuação dos líderes de forma ética, inspiradora, exemplar e comprometida com a excelência, compreendendo os cenários e tendências prováveis do ambiente e dos possíveis efeitos sobre a organização e suas partes interessadas, no curto e longo prazos; mobilizando as pessoas em torno de valores, princípios e objetivos da organização; explorando as potencialidades das culturas presentes; preparando líderes e pessoas; e interagindo com as partes interessadas. **Temas**: valores e princípios organizacionais, governança, cultural organizacional, olhar para o futuro, sucessão.
- **Desenvolvimento Sustentável**: Compromisso da organização em responder pelos impactos de suas decisões e atividades, na sociedade e no meio ambiente, e de contribuir para a melhoria das condições

de vida, tanto atuais quanto para as gerações futuras, por meio de um comportamento ético e transparente. **Temas**: econômico-financeiro, ambiental, social.

- **Orientação por Processos**: Reconhecimento de que a organização é um conjunto de processos, que precisam ser entendidos de ponta a ponta e considerados na definição das estruturas: organizacional, de trabalho e de gestão. Os processos devem ser gerenciados visando à busca da eficiência e da eficácia nas atividades, de forma a agregar valor para a organização e as partes interessadas. **Temas**: informações organizacionais, gestão por processos, produto.
- **Geração de Valor**: Alcance de resultados econômicos, sociais e ambientais, bem como de resultados dos processos que os potencializam, em níveis de excelência e que atendam às necessidades e expectativas das partes interessadas. **Temas**: resultados sustentáveis.

Representação gráfica do modelo de excelência em gestão. Fonte FNQ.

Interpretação/compreensão dos fundamentos: Considerando o Desenvolvimento Sustentável e o Compromisso com as Partes Interessadas,

a Liderança Transformadora, a partir do Pensamento Sistêmico, define como as estratégias e planos devem ser implementados e materializados, por meio da Orientação por Processos e com Adaptabilidade, resultando em Geração de Valor para a própria organização e partes interessadas. A partir disso, a organização busca evoluir por meio do Aprendizado Organizacional e Inovação, que permeiam o sistema promovendo a excelência.

Modelo de Excelência em Gestão da FNQ

Atenção → A base conceitual do MEG incorpora o Ciclo PDCL – utilizado na melhoria de processos.

Instrumento de Avaliação

A partir dos Fundamentos e Temas, a avaliação é feita com a utilização de indicadores, que medem as **características** tangíveis, quantitativa ou qualitativamente, propostas na forma de questões que abordam processos gerenciais e solicitações de resultados. A **finalidade** é permitir que às organizações meçam seus esforços no sentido de avaliar se estão ou não sendo excelentes, ou, ao menos, caminhando rumo à excelência.

No novo MEG (2016) foram extintos os critérios de excelência – e, em publicação à parte, foram adotados como critérios para avaliação da maturidade da gestão os próprios Fundamentos e Temas, com **destaque para a geração de valor**. A avaliação pode ser feita para diagnosticar o grau de maturidade da gestão – ou para fins de reconhecimento em caso de participação em Prêmios de Qualidade em Gestão.

A cada Fundamento e Temas são atribuídas pontuações, conforme a seguir:

- Pensamento Sistêmico; **Temas**: Alinhamento e Tomada de Decisão: 65 pontos;
- Compromisso com as Partes Interessadas; **Temas**: Requisitos das Partes Interessadas, Clientes, Relacionamento com as Partes Interessadas, Fornecedor, Força de Trabalho: 185 pontos.
- Aprendizado Organizacional e Inovação; **Temas**: Aperfeiçoamento, Conhecimento, Competências Essenciais, Inovação: 125 pontos.

- Adaptabilidade; **Temas**: Capacidade de mudar, Flexibilidade: 65 pontos.
- Liderança Transformadora; **Temas**: Valores e Princípios Organizacionais, Governança, Cultural Organizacional, Olhar para o Futuro, Sucessão: 170 pontos.
- Desenvolvimento Sustentável; **Temas**: Econômico-Financeiro, Ambiental, Social: 105 pontos.
- Orientação por Processos; **Temas**: Informações Organizacionais, Gestão por Processos, Produto: 105 pontos.
- Geração de Valor; **Temas**: Geração de Resultados Sustentáveis – econômico-financeiros; ambientais; sociais; relativos aos clientes; relativos à força de trabalho; relativos aos fornecedores; produtos e processos: 450 pontos.

A pontuação é atribuída aos Temas e totalizada por Fundamento, que somadas, atingem 1.000 pontos: a maior pontuação encontra-se vinculada à Geração de Valor com os Temas Resultados, com 450 pontos. O sistema de pontuação permite avaliar o estágio de maturidade da gestão e identifica se a organização está próxima das empresas líderes de classe mundial – mede-se desde o estágio inicial, até organizações de excelência.

Atenção → As empresas de **Excelência** utilizam pontuação de 1.000 pontos; as que estão **Rumo à Excelência** pontuação de 500 pontos; as que tem **Compromisso com a Excelência** 250 pontos. Há ainda os **Primeiros Passos**, aplicáveis a micro/pequenas empresas, em estágio inicial de melhoria na gestão.

Tendo como referência os Fundamentos e Temas, as empresas podem realizar a avaliação simplesmente para validar sua forma de atuação, ou podem se candidatar ao prêmio nacional de excelência em gestão. As empresas que se candidatam ao prêmio **"Melhores em Gestão"** devem realizar a autoavaliação via portal da FNQ e permitir uma análise profunda da gestão de sua organização; sendo **avaliadas por profissionais externos, capacitados pela FNQ**. Ao final do processo de avaliação, as Candidatas recebem um Diagnóstico de Maturidade da Gestão, em que são relacionados os pontos fortes e as oportunidades de melhoria, que poderá ser usado no planejamento estratégico, estimulando o aprendizado e a melhoria contínua do desempenho organizacional.

As empresas privadas **vencedoras do prêmio são consideradas referência em gestão para excelência no Brasil**, e têm obtido lucros significativos – as públicas e/ou semipúblicas têm obtido melhorias significativas na prestação dos serviços.

11.1.2. O Modelo de Excelência em Gestão Pública[5]

O Modelo de Excelência em Gestão Pública/2014 expressa o ***"estado da arte"** da gestão contemporânea e afirma* que a **administração pública tem que ser excelente,** em harmonia com os princípios que deve obedecer, os conceitos e a linguagem que caracterizam a natureza pública e impactam na sua gestão.

O MEGP encontra-se alicerçado no binômio: **fundamentos constitucionais** – princípios constitucionais e outros aplicáveis ao Estado e Administração Pública, que orientam e delimitam as formas de funcionamento e organização da Administração Pública; e **Fundamentos da Gestão Pública Contemporânea**: princípios universais (adotados em mais de 120 países) que definem o entendimento contemporâneo da gestão de excelência na administração pública.

Esse modelo foi desenvolvido a partir de **três premissas**: a gestão pública, **enquanto gestão é universal**, devendo, portanto, estar alinhada aos fundamentos e princípios da gestão contemporânea; a gestão pública, **enquanto pública e brasileira, é particular**, devendo, portanto, estar submetida aos valores constitucionais e legais; a **gestão pública é a gestão do Estado** e por isso envolve a gestão dos órgãos e entidades públicos dos três poderes e das três esferas de governo.

Atenção → O MEGP é um **modelo novo**, típico de instituições públicas e diferente do modelo da FNQ, embora alguns itens foram nele inspirados.

O MEGP organiza a gestão para alto desempenho institucional e excelência gerencial, e fomenta a melhoria da Gestão dos órgãos/entidades

5. Elaborado pela Secretaria de Gestão Pública – SEGEP do antigo MPOG, disponível em www.gespublica.gov.br.

públicas. São **desafios para o MEGP**: reorientar as estruturas executivas do Estado para a atuação voltada para resultados; e promover a inclusão social e participação dos cidadãos na vida pública. Para superar esses desafios o MEGP sugere adotar: mecanismos próprios de gestão de resultados e de controle social; compartilhamento de responsabilidades entre as três esferas de governo; e adoção de práticas representativas e participativas.

Os **Fundamentos**[6] da Gestão Pública Contemporânea do MEGP são:

- **Pensamento sistêmico:** Entendimento das relações de interdependência entre os diversos componentes de uma organização, bem como entre a organização e o ambiente externo, com foco na sociedade.
- **Aprendizado organizacional:** Busca contínua e alcance de novos patamares de conhecimento, individuais e coletivos, por meio da percepção, reflexão, avaliação e compartilhamento de informações e experiências.
- **Cultura da Inovação:** Promoção de um ambiente favorável à criatividade, à experimentação e à implementação de novas ideias que possam gerar um diferencial para a atuação da organização.
- **Liderança e constância de propósitos:** A liderança é o elemento promotor da gestão, responsável pela orientação, estímulo e comprometimento para o alcance e melhoria dos resultados organizacionais e deve atuar de forma aberta, democrática, inspiradora e motivadora das pessoas, visando ao desenvolvimento da cultura da excelência, a promoção de relações de qualidade e a proteção do interesse público. É exercida pela alta administração, entendida como o mais alto nível gerencial e assessoria da organização.
- **Orientação por processos e informações:** Compreensão e segmentação do conjunto das atividades e processos da organização que agreguem valor para as partes interessadas, sendo que a tomada de decisões e a execução de ações devem ter como base a medição e análise do desempenho, levando em consideração as informações disponíveis.

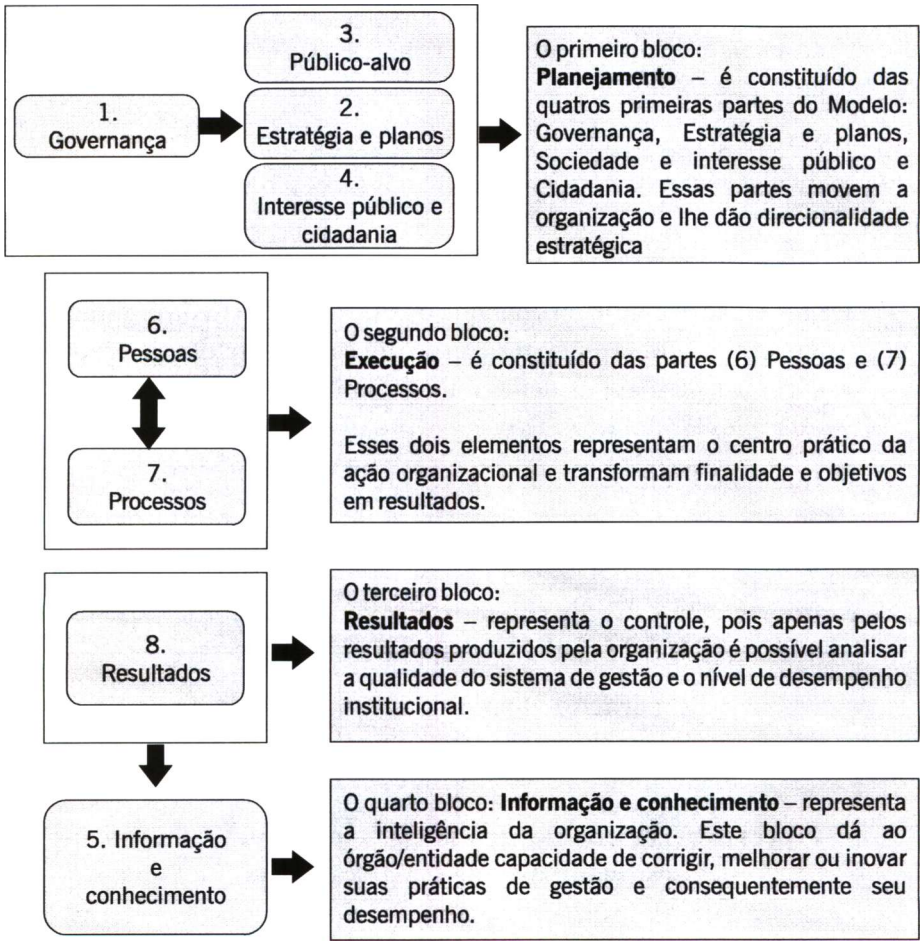
6. No Instrumento para Avaliação da Gestão Pública constam **mais dois** fundamentos: Responsabilidade social e Controle social.

- **Visão de Futuro:** Indica o rumo de uma organização e a constância de propósitos que a mantém nesse rumo. Está diretamente relacionada à capacidade de estabelecer um estado futuro desejado que garanta coerência ao processo decisório e que permita à organização antecipar-se às necessidades e expectativas dos cidadãos e da sociedade. Inclui, também, a compreensão dos fatores externos que afetam a organização com o objetivo de gerenciar seu impacto na sociedade.
- **Geração de Valor.** Alcance de resultados consistentes, assegurando o aumento de valor tangível e intangível de forma sustentada para todas as partes interessadas.
- **Comprometimento com as pessoas:** Estabelecimento de relações com as pessoas, criando condições de melhoria da qualidade nas relações de trabalho, para que elas se realizem profissional e humanamente, maximizando seu desempenho por meio do comprometimento, de oportunidade para desenvolver competências e de empreender, com incentivo e reconhecimento.
- **Foco no cidadão e na sociedade:** Direcionamento das ações públicas para atender, regular e continuamente, as necessidades dos cidadãos e da sociedade, na condição de sujeitos de direitos, beneficiários dos serviços públicos e destinatários da ação decorrente do poder de Estado exercido pelos órgãos e entidades públicos.
- **Desenvolvimento de parcerias:** Desenvolvimento de atividades conjuntamente com outras organizações com objetivos específicos comuns, buscando o pleno uso das suas competências complementares para desenvolver sinergias.
- **Gestão participativa:** Estilo de gestão que determina uma atitude gerencial da alta administração que busque o máximo de cooperação das pessoas, reconhecendo a capacidade e o potencial diferenciado de cada um e harmonizando os interesses individuais e coletivos, a fim de conseguir a sinergia das equipes de trabalho.
- Os **Critérios**[7] **de Excelência** definidos no Instrumento para Avaliação da Gestão Pública são:

7. No IAGP denominam-se critérios; **no MEGP são chamadas dimensão** e seu conteúdo é mais amplo.

- **Governança:** Este critério aborda a governança pública; o exercício da liderança pela alta administração, e a atuação da alta administração na condução da análise do desempenho do órgão/entidade.
- **Estratégia e Planos:** Este critério aborda a formulação e a implementação da estratégia do órgão/entidade pública.
- **Cidadão-Usuário**: Este critério aborda o relacionamento do órgão/entidade pública com ao Público-alvo, abrangendo a imagem da organização, o conhecimento que o público-alvo tem da organização, a maneira como essa se relaciona com este. O cidadão, as empresas, organizações da sociedade civil e organizações do setor público são exemplos de públicos alvo.
- **Interesse Público e Cidadania:** Este critério aborda a observância do interesse público, a observância do regime administrativo e a participação e o controle social.
- **Informação e Conhecimento:** Este critério aborda a gestão das informações e do conhecimento da organização.
- **Pessoas:** Este critério aborda o sistema de trabalho do órgão/entidade, o desenvolvimento profissional e a qualidade de vida da força de trabalho.
- **Processos:** Este critério aborda a gestão dos processos finalísticos e os processos financeiros, de integração de políticas públicas, de atuação descentralizada, de compras e contratos, de parcerias com entidades civis e de gestão do patrimônio público.
- **Resultados:** Este critério apresenta os resultados produzidos pelo órgão/entidade pública.

O Modelo Referencial da Gestão Pública é a representação do sistema constituído de **oito partes/dimensões/critérios** integradas e interatuantes que **orientam** a adoção de práticas de excelência em gestão, com a **finalidade** de levar as organizações públicas brasileiras a padrões elevados de desempenho e qualidade em gestão. Essas dimensões são demonstradas mediante o uso do **Ciclo PDCA**.



Fonte: Instrumento para Avaliação da Gestão Pública, 2014.

As oito **partes/dimensões** do MEGP são os oito **critérios de excelência**. Cada critério é desdobrado em "itens" que se desdobram em "alíneas" que contém os requisitos para a avaliação da gestão pública (descrição das práticas de gestão).

CRITÉRIOS → ITENS → **Alínea** (requisitos para avaliação da gestão)

Os critérios encontram-se vinculados a um sistema de pontuação que visa determinar o **estágio de maturidade** da gestão do órgão/entidade pública. A escala de pontuação varia de "zero" a "mil" pontos, divididos em **processos gerenciais** (critérios 1 a 7: 550 pontos); e, **resultados** (critério

8: 450 pontos). A **dimensão Processos Gerenciais** compreende os fatores: enfoque, aplicação, aprendizado, e integração; a **dimensão Resultados** considera os fatores: relevância, tendência e nível atual.

O Gespública divulgou em 2016 o Sistema de Auto Avaliação da Gestão Pública **250 Pontos** (sistema simplificado), para fomentar a realização da autoavaliação nos órgãos/entidades públicas. Trata-se de um **projeto piloto – desdobramento do Modelo de Excelência** da Gestão Pública. Esse guia prático reúne informações, conceitos, fundamentos, métodos e técnicas para orientar os avaliadores internos das organizações públicas brasileiras, nos processos de avaliação e melhoria da gestão e de elaboração e implementação de planos de melhoria da gestão. Nesse Modelo os critérios 1 a 7 somam 154 pontos e o critério 8 (resultados) 96 pontos.

Atenção → O Modelo de **1.000 pontos** aplica-se as organizações públicas mais bem estruturadas e/ou que pretendem concorrer a premiação nacional em gestão pública; enquanto que o modelo **250 pontos** aplica-se as organizações que estão iniciando o processo de melhoria da gestão.

Extinção do Gespública

O Gespública foi extinto pelo Decreto 9094/2017 – **mas seus conceitos, orientações e ferramentas continuam válidos**: podem continuar a ser aplicados para melhorar a qualidade e alcançar a Excelência em Gestão, em todos os Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal.

Atenção → No momento, as ações para a Qualidade e Excelência estão descritas, principalmente, na Lei 13.460/2017 e nos Decretos 8936/2016 e 9094/2017, cujas competências/responsabilidades estão vinculadas ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

11.2. EXCELÊNCIA EM XEQUE

Os serviços públicos estão sendo robotizados, e isso é um fato **irreversível**; no entanto, neste primeiro momento, significa um distanciamento da excelência em serviços públicos.

Verifica-se, mais acentuadamente com a pandemia da Covid-19, um incremento no uso da inteligência artificial e da robotização nos serviços públicos, visando agilidade e redução de custos; no entanto, **os serviços perderam qualidade e o usuário-cidadão está insatisfeito**.

Existem três grandes problemas: na robotização, as soluções compreendem apenas os itens principais e mais repetitivos, e para os **demais problemas não há solução visível**; o segundo problema, ainda meio obscuro, é que no mundo virtual é **fácil direcionar o atendimento** para uns em detrimento de outros; e o terceiro é que em determinadas instituições não se consegue agendar atendimento presencial.

A pesquisa inicial indica o seguinte:

a) há um descontentamento com os serviços públicos prestados por robotização (esse índice era próximo de 45% em 2021, e de 38% em setembro/2023);

b) a principal reclamação foi a ausência de item específico para o que o usuário-cidadão procura (as soluções se apresentam padronizadas e não correspondem ao problema que o usuário-cidadão quer resolver);

c) a dificuldade em utilizar meios eletrônicos ainda é um problema para 40% dos usuários-cidadãos (falta de equipamentos e falta de conhecimento para utilizar);

d) o tempo de demora na resposta aos pedidos eletrônicos, com destaque para o INSS, foi apontado por 30% dos pesquisados;

e) a ausência de um local físico para atendimento, ou a falta de possibilidade para agendar atendimento presencial foi apontado por cerca de 35%.

Como visto, parece que retroagimos a décadas passadas, em que a redução de custos foi o objetivo principal das reformas na década 1990, e o usuário-cidadão, que paga seus impostos e mantém toda a estrutura pública-estatal, foi deixado em segundo plano.

A Lei nº 14.129/2021, art. 14, **assegura o atendimento presencial** – mas, na prática, não é isso que se vê: a inteligência artificial e a robotização levaram ao fechamento de unidades de atendimento do INSS, deslocando quase tudo para o mundo virtual; inúmeros usuários nem são atendidos e outros são apenas depois de passados meses ou anos de espera; na Receita

Federal, todas as vezes que tentei agendar atendimento, não consegui: todos os atendimentos estavam esgotados!

Cito como **bom exemplo** da utilização da inteligência artificial e da robotização a Justiça Eleitoral-PR, onde se consegue resolver a maioria das demandas virtualmente, mas também é possível agendar atendimento presencial nos endereços da Justiça Eleitoral, que funciona adequadamente.

Se as autoridades e gestores públicos não atenderem adequadamente os usuários-cidadãos, estarão sempre em débito com a Constituição Federal de 1988, pois não alcançarão os objetivos fundamentais ali previstos e colocarão à margem o real detentor do poder: o povo, o cidadão (Souza e Faria, 2017).

Assim, as autoridades de governo e os principais gestores públicos **não podem pensar somente na economia ou agilidade**; é preciso cumprir a lei e manter a possibilidade de atendimento presencial para resolver problemas específicos que não foram previstos ou não são passíveis de ser solucionados via robotização.

Penso que essas falhas serão corrigidas e as tecnologias aperfeiçoadas; todavia, **decisões devem ser tomadas e ações devem ser implementadas para que os serviços atendam as demandas dos cidadãos**, e a excelência volte a ser determinante nas Instituições públicas brasileiras.

12

GESTÃO POR RESULTADOS

Na administração burocrática não havia preocupação com o cidadão e com o atendimento de suas necessidades; a burocracia preocupava-se com os procedimentos internos (com os meios) e consigo mesma – e dava pouca importância aos resultados efetivos.

A alocação de recursos em educação ainda é um exemplo de prática burocrática: utiliza-se o número de alunos matriculados para a distribuição dos recursos (art. 212, § 6º, da CF/1988), e dá-se pouca importância à qualidade da formação proporcionada aos alunos pela instituição de ensino. O mais adequado seria alocar recursos de acordo com os resultados obtidos – por exemplo, o nível de aprendizado dos alunos (todos) e o percentual de integração dos formandos ao mercado de trabalho (curso técnico ou superior) – se a instituição atingisse adequadamente os resultados definidos obteria mais recursos para seus planos/projetos/ações, além de uma espécie de recompensa e/ou incentivo. Nesse mesmo sentido, **a administração burocrática remunera e promove seus servidores com base no tempo de serviço**, e não com base no desempenho: na mensuração precisa da colaboração de cada servidor para o alcance das metas institucionais.

A administração gerencial, ao contrário, preocupa-se especificamente com os resultados; aliás, recordemos que suas principais ideias são: a definição clara de objetivos, a maior autonomia dada aos gerentes para obtenção dos resultados e o deslocamento do controle para avaliar os resultados finais das ações. No contexto da reforma de 1995, também se defendeu a ideia de competição entre os entes públicos como forma de garantir melhores resultados, e programas de qualidade foram implementados.

Atenção 1 → A gestão por – e a avaliação dos – resultados inserem-se no contexto da administração gerencial ou nova Administração Pública.

Atenção 2 → Em sistemas democráticos, a Gestão por Resultados é uma poderosa ferramenta para monitoramento e avaliação das ações dos governos.

Num momento em que a arrecadação de recursos encontra-se num patamar em torno de 32% do Produto Interno Bruto – PIB –, **fica claro que agora o foco deverá estar na utilização dos recursos de modo eficiente e efetivo** – e não no incremento da arrecadação – e essa utilização eficiente/efetiva passa, necessariamente, pela avaliação dos resultados alcançados.

Deve-se definir racionalmente os resultados que se pretende alcançar, alocar os recursos necessários, estabelecer critérios e indicadores de desempenho para medir as realizações, e depois cobrar resultados efetivos na gerência de recursos públicos: que envolvem tanto o gestor e o servidor, quanto o resultado global da organização.

Uma organização pública existe para prestar serviços públicos; para servir a sociedade – por isso deve se pautar por resultados que atendam às necessidades e aos anseios do usuário-cidadão –, e nunca por desejos de seus dirigentes, de grupos de interesses ou de reeleição de seus governantes.

O Programa Qualidade no Serviço Público, criado em 1999, tinha a **missão de implantar a gestão pública por resultados** com vistas a transformar o setor público em benefício do cidadão.

Formalmente, na Administração Pública Federal, **a gestão por resultados foi introduzida com o PPA[1] 2000-2003, denominado Avança Brasil**, sob a ótica de estruturação das ações de governo em **programas**, com objetivos e metas vinculados aos programas e ações. Foi criada uma nova figura na Administração Pública: a do **gerente de programa** – autoridade responsável pela obtenção de resultados –, a quem compete resolver os entraves na implementação dos programas, com vistas ao alcance dos objetivos previamente estabelecidos.

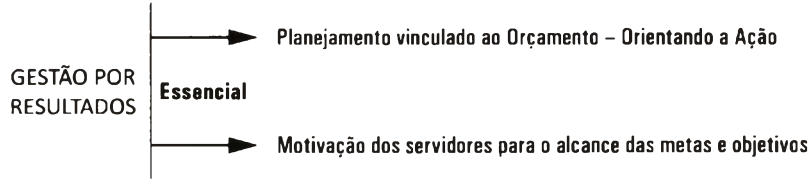
Atenção → O programa é o instrumento utilizado pelo Governo para organizar suas ações: para resolver um problema, para atender uma demanda, ou para aproveitar uma oportunidade. É mensurado por indicadores; há toda uma estrutura de gestão e avaliação do plano; e demonstra as realizações do Governo para a sociedade.

1. No capítulo Ciclo de Gestão encontra-se o conteúdo completo sobre o PPA – Plano Plurianual.

Se oficialmente a gestão por resultados surgiu e foi implantada com esse PPA, e resultados significativos foram obtidos, **na prática, ainda há muito o que se fazer**.

Esse modelo de gestão baseada em resultados, ainda em construção,[2] sob a ótica da democracia e do princípio constitucional da eficiência, resulta numa visão mais ampla, onde **a participação do cidadão é necessária** – indicando suas necessidades e controlando a prestação dos serviços públicos: a administração deve criar novos canais que permitam essa participação, incentivar essa participação e fornecer informações transparentes que possibilitem esse controle.

Seja qual for o caminho escolhido para perseguir melhores resultados na gestão pública, **dois temas são cruciais**: o fortalecimento do planejamento orientando a atuação administrativa e a sua maior integração com o orçamento; e a motivação do servidor público: é necessário que se estabeleça algum tipo de incentivo, alguma motivação vinculada à remuneração do servidor (ou se implante um sistema de remuneração variável).



Quanto ao primeiro tema, estamos avançando; quanto ao segundo, simplesmente **inexiste na administração federal**; e pior: quem trabalha sujeita-se a erros e punições; e quem não trabalha não erra e acaba sendo elogiado: o que culmina por desestimular maior comprometimento do servidor público com os resultados.

Segundo o secretário de Gestão do MPOG, Marcelo Moraes (2008), é imprescindível orientar a ação do Estado para resultados, tendo como foco o cidadão, e, ao mesmo tempo, garantir a qualidade do gasto público.

O TCU também vem incentivando a utilização do planejamento estratégico, do *Balanced Scorecard* e do mapa estratégico – com indicadores de desempenho – por todas as entidades públicas, em nível Federal, Estadual e Municipal, como forma de se obter melhores resultados na utilização dos recursos públicos.

2. A Carta de Brasília (maio/2008) é uma prova irrefutável de que muito tem que ser feito quanto à gestão por resultados.

Independente do modelo de administração por resultados adotado, **o planejamento estratégico deve orientar a atuação administrativa amparada numa visão de longo prazo** (leia o capitulo específico sobre gestão e planejamento estratégico), que necessita como suporte um adequado sistema de informação gerencial, capaz de medir com precisão os resultados alcançados. **Em qualquer modelo de gestão por resultados, deverá ser definida a missão, a visão, os objetivos, as metas e os indicadores.** Deverá ainda ser monitorada a execução e avaliados os resultados alcançados, comparando-os com aqueles estabelecidos previamente, utilizando o *feedback* para identificar a necessidade de ajustes e melhorias na atuação administrativa/governamental.

Atenção → A gestão por resultados **também** melhora a accountability e pode melhorar a qualidade dos serviços públicos.

Embora **no Brasil a gestão por resultados esteja centrada nos "programas" do PPA**, a literatura aponta **três modelos de gestão a orientar as ações em direção aos resultados**: sistema orçamentário orientado para resultados; administração por objetivos e gestão pela qualidade (já abordada no Capítulo 10), aos quais acrescentamos o contrato de gestão.

12.1. ORÇAMENTO ORIENTADO PARA RESULTADOS

No Brasil, o orçamento público contempla a gestão anual dos recursos públicos e traduz-se no ato mais importante da nação (em torno de 30% dos recursos da nação estão nele contemplados). Por isso desperta tanto interesse e vem sendo continuamente aperfeiçoado, e desde a década 1990 registram-se **tentativas** de vinculá-lo aos resultados.

Atenção → No Brasil, o orçamento público não preenche os requisitos do orçamento vinculado a resultados.

O **orçamento por resultados** abandona as ultrapassadas práticas incrementais e incorpora uma visão mais abrangente do orçamento público, voltada para a eficiência e eficácia na alocação de recursos; transformando-se num instrumento vigoroso, capaz de promover a sinergia e obter melhores resultados organizacionais.

O orçamento por resultados procura combater também o descaso com o cumprimento do orçamento anual aprovado – o que abre espaço

tanto para a ineficiência administrativa quanto para um maior grau de corrupção. **No orçamento por resultados há maior fidelidade entre os recursos aprovados e as realizações.** Para Allen Schick (1998), o orçamento por resultados contribui para que o orçamento seja "um contrato implícito e não mera declaração de intenções".

No orçamento por resultados procura-se alocar recursos com mais responsabilidade e voltados para as grandes prioridades nacionais/regionais/locais, sempre vinculando valores alocados e resultados esperados, e mensurando-os por indicadores. A OECD (2007) destaca **três pontos** importantes no orçamento por resultados: alocação de prioridades e controle de gastos; aperfeiçoamento da gestão dos programas; e transparência e responsabilização.

Há um rompimento com o modelo tradicional de administração burocrática voltado para as formalidades e com predomínio dos meios sobre os fins. **Há um paradigma de gestão; uma mudança cultural, organizacional e política**: em que se gasta (nos meios) e o formalismo na execução (obediência às normas) não agregam nada! No entanto, o que se persegue, os resultados que espera alcançar, esses sim justificam o dispêndio dos recursos públicos. O contribuinte, o cidadão, quer enxergar os resultados das ações, e quer que esses resultem em benefício da sociedade, do próprio Estado, ou de ambos.

Atenção → Nesse tipo de orçamento, os resultados devem ser priorizados segundo as necessidades expressadas pelos cidadãos.

É claro que o orçamento por resultados implica mudanças diretas na gestão pública. Martin Fortis (2009) destaca algumas dimensões dessas mudanças: criação de valores, normas e padrões compatíveis com a cultura de resultados; instrumentalização de novo modelo administrativo que promova modificações nos critérios tradicionais de utilização de recursos; alteração no modo de funcionamento das instituições, substituindo o incrementalismo pelo gerencialismo; aperfeiçoamento de regras, procedimentos, sistemas e processos orçamentários; fixação de incentivos ao desempenho da burocracia.

Nesse contexto, a atitude dos gestores e servidores públicos é determinante: **mais do que mudar procedimentos ou sistemas é preciso introduzir a cultura por resultados** (novos valores e novas práticas) e transformar gestores e servidores em agentes dessa modernização. Para Martin Fortis (2009), "o êxito das políticas de modernização está vinculado

ao grau de motivação e predisposição para a mudança que demonstrem os servidores públicos".

Na Secretaria da Fazenda – RS, o alinhamento das escolhas dos gerentes e servidores com os objetivos organizacionais é feito mediante a utilização de indicadores ligados aos processos orçamentários, estabelecendo-se em seguida as metas com vistas a gerar incentivos às equipes (utiliza-se uma remuneração variável ligada a essas metas) (Vinícius Freitas *et al.* 2009).

Síntese do orçamento orientado para resultados: planejamento governamental como orientador de prioridades das políticas públicas e dos resultados pretendidos; definição dos resultados pretendidos e foco nesses resultados; mudança na metodologia de elaboração e de alocação dos recursos orçamentários a resultados prioritários; garantia de alocação de recursos suficientes à realização dos planos/projetos e cobrança a posteriori dos gestores, baseada em resultados efetivos; adoção de novo modelo gerencial com vistas a maximizar a eficiência, aliada a um sistema de incentivo vinculado aos resultados; construção de indicadores que permitam avaliar os resultados; obrigatoriedade de prestação de contas quanto à utilização dos recursos e resultados obtidos; sistema de informação como base para a tomada de decisão, o monitoramento da execução, a avaliação e registro dos resultados, e divulgação dos resultados para a sociedade.

O orçamento por resultados: melhora a aceitação dos governos, reforça a confiança nas instituições estabelecidas e contribui tanto para o desenvolvimento socioeconômico da nação quanto para a eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública, além de despertar no servidor a motivação e o orgulho de atuar numa organização pública que apresenta resultados. A própria democracia se fortalece mediante a utilização desse modelo de gestão.

Atenção → O modelo de gestão "orçamento baseado em resultados" é uma forma moderna de perseguir resultados, e toda a nação ganha com a sua correta implementação.

12.2. ADMINISTRAÇÃO POR OBJETIVOS

A administração por objetivos (ou administração por resultados) surgiu ainda na década 1950, a partir dos escritos de Peter Drucker, fez sucesso nos anos 1960 e 1970, e praticamente foi abandonada pela iniciativa privada na década de 1990.

A administração por objetivo **corresponde a uma espécie de contratualização** dos serviços públicos/privados em que os gestores negociam

com a autoridade superior os objetivos a serem alcançados. **É um sistema de administração** que vincula objetivos e metas organizacionais com o desempenho individual, em todos os setores. **Corresponde a um processo** pelo qual gerentes e subordinados identificam objetivos e metas comuns, definem os resultados esperados nas diferentes áreas de responsabilidade e procuram identificar a contribuição de cada membro no alcance dos resultados.

Como todo trabalho em equipe, exige competência, amabilidade e prestimosidade dos gerentes; e comprometimento, honestidade e maturidade dos subordinados, reforçando a confiança mútua e facilitando o alcance dos objetivos/metas pretendidos.

Segundo Idalberto Chiavenato, a administração por objetivos "é um processo pelo qual os gerentes, superior e subordinado de uma organização identificam os objetivos comuns, definem áreas de responsabilidade de cada um em termos de resultados esperados e usam esses objetivos como guias para a operação dos negócios".

O planejamento organizacional precede a definição dos objetivos e da estratégia, com a finalidade de incorporar a racionalidade na atuação administrativa: amparados num planejamento, os objetivos estabelecidos têm mais probabilidade de ser alcançados.

Os objetivos devem expressar o resultado que se pretende alcançar; a transformação da situação atual que se pretende modificar. Devem ser expressos de forma clara, concisa e determinante. **Os objetivos representam uma diretriz**, uma orientação comum; referem-se a previsões de futuro e são essenciais para avaliar o resultado dos planos. Os objetivos necessitam ser claros, mensuráveis, delimitados no tempo e devem refletir as pretensões da instituição.

É preciso conhecer e priorizar os objetivos e metas definidos identificando quais as ações que contribuem para que eles sejam alcançados – e somente num segundo momento partir para a execução. **Esses objetivos não são estanques:** deve haver interligação entre os vários objetivos definidos, envolvendo os objetivos gerais, os por áreas/departamentos e os operacionais.

Uma vez estabelecidos os objetivos e metas, a administração superior dispõe de informações necessárias à premiação por desempenho, ou para interferir e resolver problemas quando o desempenho for insuficiente. É possível que haja revisão dos planos, o que implica a revisão dos objetivos. Nesse modelo de administração, quando os gestores conseguem atingir ou superar os objetivos previamente definidos, há algum tipo de benefício financeiro, geralmente uma gratificação.

A administração por objetivos apregoa um sistema de remuneração variável, vinculado ao alcance dos objetivos e metas. A remuneração variável é um incentivo a mais para o servidor (ou para a equipe) na busca por resultados.

Atenção → O ponto crítico desse modelo consiste na definição de objetivos e metas pouco ambiciosos, o que facilita o seu alcance sem a exigência de grandes esforços.

A administração por objetivos **motiva** as pessoas/equipes porque elas são ouvidas, suas sugestões são consideradas e seu trabalho é reconhecido – inclusive financeiramente: isso gera maior comprometimento pessoal/de equipes e melhora a comunicação e a cooperação – porque todos ganham quando a produtividade aumenta e as metas e objetivos são alcançados.

Na iniciativa privada, a administração por objetivos **é criticada** por ser rígida e inflexível em relação ao que se pretende alcançar, num momento em que a conjuntura é de frequentes mudanças no ambiente e de inovações tecnológicas constantes. **Outra crítica** refere-se ao fato de que a administração por objetivos pressupõe confiança entre seus membros, e a definição de objetivos e metas pouco contribui para aumentar essa confiança ou constituir um espírito de equipe. A **terceira crítica** considera que essa administração pode restringir os resultados: se os objetivos e metas forem fixados aquém do potencial, uma vez atingidos, perder-se-á o estimulo a perseguir maiores/melhores resultados. Chiavenato (2010) cita ainda o **excesso de burocracia e controle** vindo "de cima para baixo" sufocando as equipes e dificultando os resultados.

12.3. CONTRATO DE GESTÃO

Outra forma de administrar por resultados encontra-se no **contrato de gestão**, que muito se aproxima da administração por objetivos. No contrato de gestão, as instituições firmam compromisso para o alcance de objetivos e recebem um orçamento global para custear a realização das atividades.

O contrato de gestão é negociado entre as partes; tem **duração mínima de um ano**, estabelecerá objetivos e metas a serem atingidos pela instituição, em determinado período de tempo, assim como os indicadores que permitirão mensurar seu desempenho na consecução dos compromissos pactuados no contrato.

O contrato de gestão é mais que um convênio, é um contrato de parceria – visto que os objetivos a serem perseguidos são comuns, seus vínculos são mais profundos e duradouros e seus recursos são

garantidos mediante a inclusão direta no Orçamento Geral da União. É um compromisso pactuado entre o Poder Executivo e uma entidade pública da Administração direta ou indireta a ele subordinada/vinculada – ou entre o Poder Público e uma organização social. Nele, a forma de controle deixa de ser meramente normativa (jurídicos, orçamentários), para concentrar-se nos fins, nos objetivos a serem alcançados.

Há previsão constitucional (art. 37, § 8º) para esse tipo de contratação:

> a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o Poder Público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I – o prazo de duração do contrato; II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III – a remuneração do pessoal.

Werner Jann e Christoph Reichard (2002), em estudo sobre as reformas gerenciais em nível mundial, afirmam que "os estudos disponíveis mostram que o modelo contratual sustenta e fortalece a efetividade e os níveis adequados de serviço e qualidade das agências governamentais". Destacam ainda uma mudança cultural oriunda da contratualização de resultados, em que os servidores preocupam-se mais com desempenho e efetividade.

Cabe destacar ainda que os contratos de gestão, além de proporcionarem maior transparência, servem para alinhamento das políticas públicas, e facilitam em muito o controle e a avaliação dos resultados.

Atenção 1 → A principal função do contrato de gestão é a fixação de objetivos/metas e a definição de mecanismos para avaliação dos resultados.

Atenção 2 → Quando celebrado com Órgãos/Entidades públicos aumenta sua autonomia – mas quando celebrado com OS reduz essa autonomia.

Atenção 3 → A fiscalização do cumprimento dos objetivos/metas é feita pelo Órgão Supervisor, pela CGU e também pelo TCU.

O Contrato de gestão: aumenta a autonomia de órgãos/entidades; visa o aumento da eficiência e da eficácia; visa melhoria na qualidade e redução de custos; é instrumento de planejamento estratégico; estabelece objetivos e metas de resultados; alinha as políticas públicas com a atuação das agências; é mecanismo para controle de desempenho; é ferramenta de

comunicação com o Ministério supervisor; permite o acompanhamento do desempenho e avaliação dos resultados; permite comparação com outras instituições; é instrumento de prestação de contas e de transparência institucional; permite o controle político sobre a burocracia; serve de subsídio para o exercício do controle social.

12.4. SISTEMA DE REMUNERAÇÃO VARIÁVEL

Vimos que a **gestão por resultados advoga um sistema de Remuneração variável** (remuneração por resultados) para motivar/incentivar os servidores a direcionarem esforços para o alcance das metas/resultados pretendidos pela organização. É muito utilizada nas organizações privadas vinculada ao desempenho e resultados efetivamente alcançados. No âmbito público Estadual e Municipal existem iniciativas à respeito.

A administração estadual de Minas Gerais (2003) e do Rio Grande do Sul (2009), e a administração municipal do Rio de Janeiro (2015) são exemplos dessas iniciativas.

Embora, no geral, os resultados tenham sido melhores – **existem desafios relacionados à remuneração variável** (remuneração por resultados) como: dificuldade de mensuração do desempenho; subjetividade dos indicadores qualitativos; desestímulo quando as metas são difíceis de alcançar; a meta individual incentiva individualismo e prejudica o espírito de equipe; etc. **Outra dificuldade** pode estar relacionada com a qualidade: se a meta é atender um cidadão a cada 5 minutos, o processo se torna mecânico e o servidor estará mais preocupado em cumprir a meta do que em atender com qualidade o cliente-cidadão. Ainda nesse sentido, pesquisas recentes indicam que **tarefas necessárias** – mas não diretamente relacionadas às metas **foram deixadas em segundo plano**.

Penso que um bom sistema de remuneração variável seria aquele que **mantém** o salário do servidor em condições normais e **acrescenta** um prêmio em caso de desempenhos superiores: **parte** vinculada ao desempenho do servidor e **parte** vinculada a metas coletivas de equipes e/ou da instituição.

O que se pode afirmar é que os sistemas de remuneração variável vinculados a metas/resultados – são **fatores de motivação** que devem ser **revistos periodicamente** para a realização de ajustes necessários.

12.5. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO/RESULTADOS[3]

Segundo Garcia (2001) *apud* Andrei Trevisan e Hans Bellen (2008), a "avaliação é uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa

3. Complementa o tema avaliação de desempenho o item 19.5.3 – Conceitos de Avaliação de Políticas Públicas.

organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido".

É a partir do planejamento, com a definição clara de objetivos e metas, que a organização irá avaliar os resultados e identificar os erros ocorridos no processo de execução. A avaliação de desempenho deve contemplar os níveis institucional, administrativo-gerencial e técnico-operacional.

Atenção → Não existe administração por resultados sem a avaliação de desempenho.

A avaliação de desempenho/resultados promove a aprendizagem e a disseminação do conhecimento nas organizações, e fornece informações para a solução de problemas e para melhorias dos serviços, tendo em vista o usuário-cidadão. Ela identifica se os objetivos foram atingidos ou não, proporciona mais transparência às ações de governo e permite comparações entre unidades, departamentos e até mesmo entre organizações.

É necessário fomentar a **cultura de avaliação** dos resultados, que envolve "a sensibilização e capacitação de gestores, e o aprendizado de novas metodologias, para a construção coletiva de uma cultura gerencial de avaliação de desempenho que se caracterize pela participação e pela transparência" (Ariel Garces; José Silveira, 2002).

A avaliação é realizada com diversas finalidades: determinar a adequação e o alcance dos objetivos; avaliar a eficiência, eficácia e economicidade; avaliar o impacto/efetividade das ações; avaliar a perenidade e a sustentabilidade dos planos/projetos/ações; comprovar o cumprimento das normas e procedimentos; gerar informações para a tomada de decisão quanto à alocação de novos recursos; identificar desvios em relação ao planejado; estabelecer correções de rumos, possibilitar o aprendizado organizacional.

No contexto democrático, a Administração Pública deve ser transparente e as informações devem estar acessíveis a todos. Os **resultados das avaliações** divulgados pelos governos ou pela mídia tanto podem causar constrangimentos, se forem pífios, quanto podem causar orgulho, se forem ótimos, o que deveria ser suficiente para impulsionar os gestores governamentais a buscarem os melhores resultados possíveis. Segundo Ariel Garces e José Silveira (2002),

> a gestão orientada para resultados cria percepções de ganhos e perdas. Perdem as estruturas da organização, cujo poder é aparentemente ameaçado pela transparência que decorre da gestão por programas. Ganham os segmentos da sociedade

beneficiários dos programas e os gestores de alto nível da Administração Pública, que são avaliados em função dos resultados percebidos pela sociedade em geral.

Diversos são os **critérios passíveis de serem utilizados para avaliar os resultados**: eficiência, eficácia, efetividade, economicidade, legalidade, regularidade, equidade, sustentabilidade, custo-benefício, custo-efetividade, satisfação etc.

Os critérios refletem como deveria ser a gestão: **critérios são normas e padrões** (técnicos e operacionais) que servem de base para comparação, julgamento ou apreciação dos resultados (confronta-se o que deveria ser com a situação real encontrada). O critério a ser utilizado depende de cada instituição e de cada situação, ao mesmo tempo que pode ser comum a diversas instituições, e, regra geral, utiliza-se mais de um critério na avaliação de resultados..

Cada critério tem seu indicador – são os indicadores que quantificam; que medem os resultados. Os **indicadores são parâmetros** que fornecem informações sobre os resultados; são instrumentos que possibilitam identificar e medir aspectos ligados a determinados resultados: os indicadores traduzem os objetivos e metas em medidas concretas que permitem aferir em que grau foram/estão sendo alcançados.

Um indicador de desempenho é um índice, percentagem, taxa ou número que mede aspectos do desempenho, com o objetivo de comparar com as metas preestabelecidas. Segundo o TCU, "os indicadores quase sempre são compostos por **variáveis** provenientes de: custo, tempo, quantidade e qualidade". Para o Gespública, as **propriedades essenciais** dos indicadores são: utilidade, validade, confiabilidade e disponibilidade.

O indicador-chave (ou conjunto de indicadores-chaves) de desempenho é denominado *key performance indicator* (KPI).

Portanto, os **indicadores são instrumentos que possibilitam identificar e medir** aspectos ligados a determinado esforço/desempenho ou resultados. São sinalizadores que **traduzem de forma mensurável** aspectos de uma realidade, permitindo assim a comparação e a avaliação; **podem ser quantitativos ou qualitativos** (subjetivos) e medem tanto o desempenho interno operacional como o desempenho externo de resultados.

Indicador

Interno ⟹ Mede o Esforço/Desempenho ⟹ Eficiência

Externo ⟹ Mede os Resultados ⟹ Eficácia e Efetividade (Alcance de Objetivos/Metas)

Atenção → As bancas não diferenciam[4] os indicadores quanto à medição do desempenho interno (esforço) e externo (resultados) – mas fique atento, pois **essa diferença é gritante!** Ex.: Estudei 1.000 horas (esforço); passei no concurso (resultado). Desempenho é uma pré-condição para o alcance de resultados.

Os autores destacam duas funções básicas dos indicadores: **função descritiva** – apresenta informações acerca de determinada situação/resultado; **função valorativa/avaliativa** – apresenta um juízo de valor acerca da situação/resultado constatado.

Atenção 1 → A finalidade principal do indicador é fornecer informação mensurável para análise e avaliação de uma realidade/resultado.

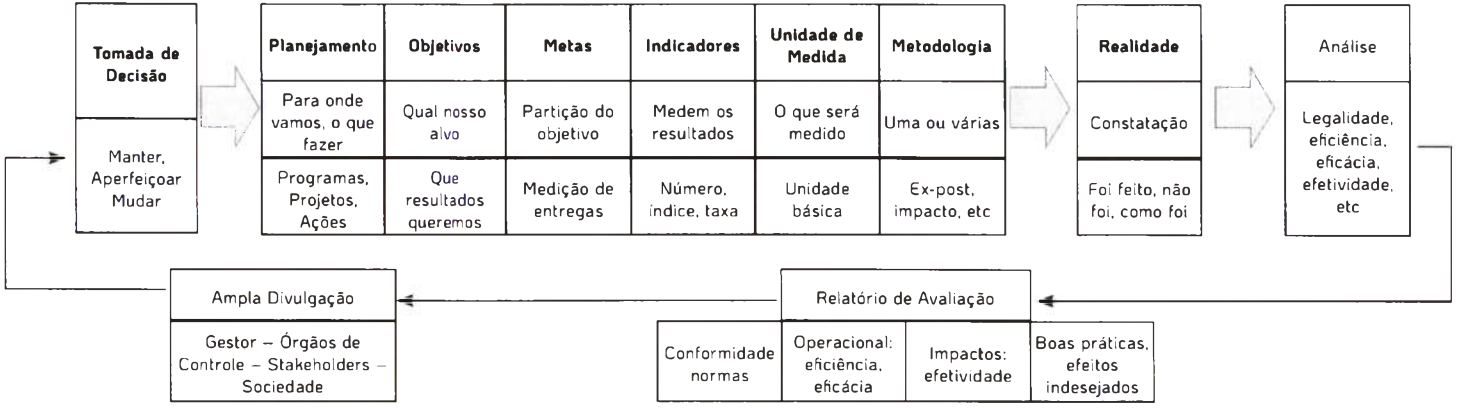
Atenção 2 → Não se constróem indicadores para tudo – mas para os aspectos de maior importância/impacto para o que se pretende analisar/avaliar. "A filtragem é fundamental para reduzir a quantidade de indicadores e facilitar o processo de aplicação do instrumento de avaliação" (Ivo Costa, 2016). Para a FNQ "a grande quantidade de indicadores são empecilhos ..."

Ao final, faz-se a comparação dos desempenhos/resultados alcançados com os padrões/critérios de referência previamente estabelecidos: compara-se o que foi realizado com o que foi planejado para verificar se objetivos e metas foram atingidos e se as necessidades do usuário-cidadão foram atendidas. Verifica-se também os custos, a conformidade com as normas e a capacidade gerencial de realizar de maneira eficiente, eficaz e econômica as ações, programas e projetos previstos.

Atenção → A finalidade essencial da avaliação, **no curto prazo**, é apoiar a tomada de decisão quanto à alocação de recursos, e, **no médio prazo**, servir de instrumento para a promoção da aprendizagem institucional. **Na visão democrática**, a finalidade é proporcionar transparência quanto às ações dos governos e gestores públicos.

O passo a passo para a avaliação de resultados pode ser visualizado na figura a seguir.

4. O CESPE, no concurso ACE-TCU/2013, segregou Desempenho de Resultados.



Processo simplificado para avaliação de resultados.

A avaliação de desempenho/resultados vai além da análise dos resultados: é indispensável que os resultados sejam divulgados para toda a comunidade tomar conhecimento da gestão administrativa pública, e que seja verificada a satisfação do cidadão-usuário quanto aos serviços prestados pela organização. Além disso, é preciso que as informações geradas na avaliação **sejam efetivamente utilizadas** como suporte para a tomada de decisão quanto à alocação de recursos, e para a melhoria da gestão pública.

Portanto, **a avaliação de desempenho/resultados somente cumprirá seu duplo papel** – de propiciar transparência num regime democrático e de servir de instrumento para melhorar a eficiência/efetividade na gestão – **se, além de sua ampla divulgação**, contar com instrumentos efetivos de participação, que envolvam, num único debate, governos, gestores, equipes, servidores e cidadãos, **e se, em seguida**, o discurso da gestão por resultados e do foco no cidadão se transformar em ações concretas que incorporem as decisões e soluções oriundas desse debate.

Atenção → A lei 13.460/2017[5] determina que Órgãos e Entidades públicos devem avaliar os serviços prestados – mediante pesquisa de satisfação ou outro meio que garanta estatística aos resultados – no **mínimo a cada ano**, nos seguintes aspectos: satisfação do Usuário; qualidade do atendimento; cumprimento de compromissos e prazos; quantidade de manifestações de usuários; e medidas adotadas para melhoria e aperfeiçoamento da prestação do serviço. O resultado da avaliação **deverá ser integralmente publicado** no sítio do órgão ou entidade, incluindo o ranking das entidades com maior incidência de reclamação dos usuários – que deverá servir de subsídio para reorientar e ajustar os serviços prestados, em especial quanto ao cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento divulgados na Carta de Serviços ao Usuário.

5. É gratificante constatar que ideias que defendemos se convertem em lei, como essa, que também tem forte aplicação na item Cliente e Excelência em serviços públicos.

13

GESTÃO PÚBLICA EMPREENDEDORA

Na iniciativa privada o termo empreendedor remonta ao século XVIII, e é tido como uma pessoa que vê oportunidades; que inicia ou provoca mudanças: "um inovador que impulsiona o desenvolvimento econômico por meio da reforma ou revolução do padrão de produção" (Schumpeter *apud* Alessandra Costa *et al.*, 2008). Para Fernando Dolabela (2005), empreendedor "é alguém que sonha e busca transformar seu sonho em realidade". Para a FNQ (2017) é qualquer tentativa de criação de um novo negócio ou empreendimento: atividade autônoma, nova empresa ou expansão do(a) existente.

Do ponto de vista econômico-privado os empreendedores são fundamentais, visto que as "oportunidades" que identificam são, em regra, vinculadas a investimentos que proporcionam algum tipo de retorno econômico-financeiro mais rentável do que os investimentos ou ganhos atuais.

Ser empreendedor não é a mesma coisa que ser empresário: **empresário** é aquele que chegou, por uma razão qualquer, à posição de dono da empresa, e desta tira os recursos de que necessita; **empreendedor** é aquele que está disposto a desvendar novos horizontes em busca de oportunidades – independentemente de ser ou não empresário.

O empreendedorismo pode ser entendido como a capacidade de aproveitar oportunidades, imaginar, desenvolver e realizar visões, capacidade de criar negócios ou penetrar em novos mercados, pronto para assumir todo o controle e o risco calculado.

O empreendedorismo **também se aplica ao meio público** – e tanto o empreendedorismo privado quanto o público têm nas "pessoas empreendedoras" (líderes, gestores, governos) o seu ponto-chave, pois são as pessoas empreendedoras que dão vida ao empreendedorismo.

Atenção → Sem pessoas empreendedoras não há empreendedorismo.

Fundamentado na ideia de tornar os governos mais eficientes e mais transparentes na utilização dos recursos públicos, e mais eficazes no resultado de suas ações, surgiu nos Estados Unidos a ideia de "reinventar o governo". O **empreendedorismo público** teve como fonte de inspiração o livro *Reinventando o governo*, de David Osborne e Ted Gaebler.

O empreendedorismo se apresenta como uma forma de melhorar os governos. Não se deve governar uma nação como quem administra uma organização privada, visto que os governos são gestores públicos e não empresários, mas isso não impede que os governos e demais gestores públicos se tornem empreendedores. Para José Pereira (2008), "o esforço para criar uma cultura empreendedora na Administração Pública é um fator-chave para a elevação da gestão pública no Brasil, em termos de resultados e qualidade dos serviços públicos ofertados".

Cultura empreendedora é aquela que favorece/dissemina a formação de um "espírito empreendedor"; que favorece/dissemina a busca pela inovação, pelo aperfeiçoamento, e pelo melhor modo de se fazer as coisas do dia a dia. Para o SEBRAE, a cultura empreendedora envolve crenças, valores, conhecimentos, articulação de ideias e padrões de comportamento, **para interferência criativa e realizadora**, em busca de ganhos econômicos e sociais. Para criar essa cultura é essencial que "os dirigentes aprovem o comportamento empreendedor e reconheçam a importância da proatividade e da inovação em suas organizações" (Eliana Pessoa; Kelly Oliveira, 2006).

Diferentemente do governo burocrático, que se preocupava em atender aos seus interesses, **o governo empreendedor é aquele que pertence à comunidade**, que se volta para o atendimento das necessidades dos cidadãos. Surge no contexto da administração gerencial como uma proposta de solução para os problemas públicos da sociedade pós-industrial. Busca novas formas de utilizar os recursos que resultem em mais eficiência, e caracteriza-se por decidir e coordenar mais, deixando a maior parte da execução a cargo dos demais atores.

O governo empreendedor adota uma gestão moderna – coordenada, compartilhada, descentralizada -, aberta à participação e ao trabalho em equipe, em que a iniciativa e a proatividade são incentivadas com vistas à criação de valor para os usuários dos serviços e para a própria gestão pública. Procura unir valores como orientação para a missão e para os objetivos, com formas modernas de administrar focadas no cliente-cidadão e nos resultados, além de apregoar a motivação dos servidores mediante incentivos.

O governo empreendedor é um governo especial. Na visão de Wilson Granjeiro (2006), é um governo que:

> Procura formas eficientes de administrar. Está disposto a abandonar velhos programas e métodos. É inovador, imaginoso e criativo. Assume riscos. Transforma suas funções em fontes de receita, em vez de pesos sobre o orçamento. Despreza as alternativas convencionais que se limitam a oferecer serviços básicos. Trabalha de acordo com o setor privado. Cria empresas e operações geradoras de recursos. Orienta-se para o mercado. Reconhece o mérito. Faz com que as coisas funcionem e não teme sonhar o grande sonho. Utiliza técnicas de gerenciamento mais inovadoras e eficazes em relação ao custo.

Há uma série de **princípios** no livro de Osborne e Gaebler (1994) que orientam os governos e gestores a agirem como empreendedores, quais são:

- **Governo catalisador: navegando em vez de remar** – promove a atuação conjunta: pública, privada e voluntária (o governo coordena, regula e fomenta – e deixa a maior parte da execução aos demais atores);
- **O governo pertence à comunidade: dando responsabilidade ao cidadão, em vez de servi-lo** – os cidadãos são chamados a participar das decisões que afetam sua comunidade e a colaborar com a fiscalização/controle dos serviços públicos;
- **Governo competitivo: introduzindo a competição na prestação de serviços** – com a finalidade de aumentar a eficiência (melhorar a qualidade dos serviços, reduzir gastos e minimizar esforços);
- **Governo orientado por missões: transformando órgãos burocratizados** – as antigas regras cedem lugar à missão e aos objetivos organizacionais – relacionados à eficiente prestação dos serviços públicos e ao fortalecimento da instituição perante a sociedade;
- **Governo de resultados: financiando resultados e não recursos** – não se financia a estrutura administrativa, mas a eficiente prestação dos serviços públicos de qualidade (indicadores devem ser utilizados para avaliar os resultados);
- **Governo e seus clientes: atendendo às necessidades do cliente e não da burocracia** – identificar e ouvir os clientes-cidadãos e direcionar os serviços prestados para o atendimento de suas necessidades;

- **Governo empreendedor: gerando receitas ao invés de despesas** – governos empreendedores criam novas fontes de recursos (taxas por serviços específicos, multas a infratores etc.) e economizam recursos orçamentários para utilizá-los de maneira mais eficiente no ano seguinte;[1]
- **Governo preventivo: a prevenção em lugar da cura** – atuar preventivamente de acordo com um planejamento pode evitar/minimizar problemas, proporcionar melhores resultados e permitir a economia de recursos;
- **Governo descentralizado: da hierarquia à participação e ao trabalho de equipe** – dar mais autonomia a servidores e equipes, como forma de democratizar a gestão e agilizar a prestação de serviços;
- **Governo orientado para o mercado: introduzindo mudanças através do mercado** – ora fomentando a atuação dos mercados, ora implantando no meio público mecanismos/soluções utilizados pelo mercado.

O empreendedorismo governamental procura mobilizar a atuação de todos os setores – **público, privado e voluntário** – para a **ação conjunta** dirigida à resolução de problemas e ao atendimento das demandas sociais, tornando mais eficiente e mais transparente a utilização dos recursos públicos, e mais eficaz o resultado de suas ações. Governos empreendedores devem ser "catalisadores em vez de remadores", devem **identificar e aproveitar** oportunidades, imaginar, desenvolver e realizar visões que solucionem os problemas sociais, mesmo que para isso tenham que assumir alguns riscos calculados.

O **governo empreendedor** não apregoa o Estado mínimo e nem o Estado gigante: **apregoa um Estado forte**; um Estado visionário, ativo, que lidera, que aponta o caminho, que incentiva, fomenta, apoia; que regula e controla; e que avalia os resultados – e que deixa a maior parcela da execução por conta da iniciativa privada.

Atenção → Nos governos empreendedores a maior parcela da execução fica a cargo da iniciativa privada.

1. No sistema orçamentáriobrasileiro atual, os gestores são "forçados" a gastar mais para receber mais recursos no ano seguinte (se gastam menos, recebem menos no ano seguinte).

Há muito os Estados **ultrapassaram suas funções tradicionais** de garantir contratos, justiça e propriedade. Para Mírian Silva (2016) "O Estado constitui-se como agente central na orientação da atividade de comércio internacional de um país".

Os Estados/Governos modernos preocupam-se com o equilíbrio da economia, preocupam-se com a **competitividade** dos produtos nacionais em face da globalização – devem **indicar o caminho** do desenvolvimento nacional, e através de parcerias estratégicas e empreendedorismo **devem** investir e fomentar a inovação tecnológica, e criar condições de infraestrutura e linhas de crédito em nível suficiente **para que** as empresas nacionais ousem investir mais, inovar mais, criar mais e expandir seus mercados nacional e internacionalmente – gerando divisas, aumentando a arrecadação de impostos, o nível de emprego e de renda, e gerando finalmente não só o crescimento, mas também o desenvolvimento econômico que proporcione aumento de bem-estar geral a toda sociedade.

Diego Coelho (2014) inspirado em diversos autores afirma que "a robustez do crescimento nacional passa necessariamente pela capacidade do Estado em catalisar e induzir a competitividade dos empreendimentos presentes em seu território". Nesse sentido, de fomentar a competitividade nacional, é possível afirmar que "a eficiência do serviço público e da função pública é, mais do que nunca, fator determinante para os investimentos internacionais e o desenvolvimento econômico, e, consequentemente, para o emprego e o poder aquisitivo".[2]

Para o Sebrae, empreendedorismo é a arte de fazer acontecer com criatividade e motivação. Consiste no prazer de realizar, com sinergismo e inovação, qualquer projeto pessoal ou organizacional em desafio permanente às oportunidades e riscos. É assumir um comportamento proativo diante de questões que precisam ser resolvidas. É a busca do autoconhecimento em processo de aprendizado permanente, em atitude de abertura para novas experiências e novos paradigmas.

Peter Drucker ensina que o **empreendedor busca oportunidades**, ele "tem êxito na medida em que analisa sistematicamente as fontes de oportunidades de inovar, identifica uma oportunidade e se põe a explorá-la". Para Andréa Vilhena (2016) "O empreendedor é agente dinâmico; uma força motriz que impulsiona a economia em todas as direções". O **empreendedorismo é orientado para a missão, para os objetivos e para os resultados**. Os governos devem ser empreendedores aptos a construir

2. Conferência Inaugural do Fórum Brasil-França; Setembro de 2009.

um projeto de cidade, de estado e de nação, e promover ações capazes de dar respostas aos atuais desafios urbanos e aos anseios da população local, estadual e nacional.

Para isso, **exige-se:** mudanças na legislação; novas formas de liderança[3] no setor público; e recompensa pelos resultados obtidos – **é fundamental que resultados significativos sejam identificados, reconhecidos e recompensados.**

Segundo Eliana Pessoa e Kelly Oliveira (2006), "é importante verificar os resultados dos novos projetos. Os projetos bem-sucedidos devem ser valorizados e recompensados". **Pesquisas demonstram que o trabalho bem executado e a dedicação dependem de ações da empresa para que haja reconhecimento do trabalhador,** não apenas na forma de premiação de projetos uma vez ao ano, mas de elogios e de recompensas em seu dia a dia.

Os empreendedores afetam positivamente e decisivamente suas empresas; no entanto, poucas pessoas são empreendedoras. "Acho que um empreendedor tem que ser... de certa forma um líder" (Alessandra Costa *et al.* 2008). Para o líder-empreendedor o "homem comum" é uma espécie de "problema" que pode dificultar ou mesmo impedir a realização de seu projeto, de seu sonho. Segundo Andréa Vilhena (2016) "Um empreendedor é um líder que inicia seu próprio empreendimento com ou sem fins lucrativos".

Atenção → O empreendedorismo está diretamente relacionado à figura do líder empreendedor.

Para Motta *apud* Eliana Pessoa e Kelly Oliveira (2006):

> uma organização empreendedora deve estar com líderes preparados e capacitados para gerenciar, e isto significa: coordenar, ter visão de futuro [...], estimular a participação dos empregados, incentivar e motivar as pessoas em função de objetivos e metas compartilhadas, promovendo crescimento mútuo.

Primeiro, é necessário que ocorram mudanças na legislação, no sentido de permitir ao gestor público **mais liberdade** na utilização de

3. A FNQ vem destacando a importância da "Liderança Transformadora" que luta para melhorar a gestão e os resultados da sua organização, dando exemplo de competência e ética – selecionando e preparando as novas lideranças para o amanhã.

recursos, na realização de parcerias e na recompensa pelos resultados, excepcionalizando ou minimizando as regras rígidas ora existentes, e flexibilizando sua atuação. Em troca dessa maior autonomia e flexibilidade definem-se objetivos e indicadores, e cobram-se resultados efetivos.

Em seguida, deve-se desenvolver, junto às lideranças, o espírito empreendedor, quer seja interno ou externo.

Os **empreendedores pensam estrategicamente antes de agir**, consideram os anseios do cidadão e as necessidades da instituição, os recursos disponíveis, os custos e os riscos envolvidos e as ações pretendidas. **Líderes empreendedores** são criativos, pensam mais no futuro, desenvolvem visões, entendem as inter-relações de forma mais ampla, possuem habilidades variadas, têm valores definidos, são flexíves e persistentes, mostram a sua equipe para onde estão indo, como chegar lá e qual a recompensa que os espera na chegada.

O líder empreendedor não vive do passado – preocupa-se com o presente, mas o foco de suas ações está no futuro, no longo prazo, em busca de perenidade, de sustentabilidade e de melhores resultados. "A liderança está no coração da reforma e da excelência do serviço público" (Juliana Silveira, 2007).

Segundo Henry Minunberg, o gerente (ou líder) empreendedor "atua como iniciador e planejador da maior parte das mudanças controladas em sua organização". **As autoridades máximas das instituições públicas devem propiciar um ambiente favorável a essas lideranças empreendedoras**, assim como para o desenvolvimento de novas lideranças. Líderes empreendedores estão sempre bem informados, acompanham as mudanças e sabem onde e como utilizá-las em benefício da instituição a que servem.

Como **resultado do empreendedorismo** governamental em todos os níveis, posto em prática através dos governos e gestores (novos líderes públicos) e suas equipes, é possível: melhorar a eficiência, a eficácia e a efetividade na produção de bens e serviços públicos, minimizando esforços e reduzindo os custos envolvidos; e ainda, assegurar a sustentabilidade no longo prazo.

Destaque-se, ainda, que os governos empreendedores **devem ser continuamente avaliados**, principalmente pela sociedade, a fim de readequar seus planos, suas estratégias, e seus objetivos e metas – de acordo com a aprovação/reprovação da sociedade -, para que persigam sempre o melhor resultado possível, orientado pelas necessidades dos cidadãos.

"O empreendedorismo **traz esperança** de prosperidade para países em desenvolvimento; é o motor de um país para o desenvolvimento econômico;

faz a diferença entre os países que dão certo e os que estacionam" (Revista Exame; 2005, 2007).

Síntese das características do empreendedorismo e do empreendedor: jeito novo e mais eficiente de administrar; inovador, proativo, imaginoso, criativo e persistente; interdependente, autoconfiante, cria e usa rede de contatos; assume riscos calculados; procura novas fontes de receitas; despreza as alternativas convencionais básicas; aceita e utiliza ideias do setor privado; orienta-se para o mercado; reconhece e recompensa os resultados; mobiliza atuação conjunta – pública, privada e voluntária; é mais transparente na utilização dos recursos públicos; é mais eficaz o resultado de suas ações; promove a competitividade dos produtos nacionais; incentiva empresas a ousar mais, investir mais, criar mais; é catalisador em vez de remador; identifica e aproveita oportunidades; orienta-se pela missão, por objetivos e para resultados; exige novas formas de liderança; concede autonomia e flexibilidade – e cobra resultados efetivos; pensa e planeja estrategicamente (longo prazo) antes de agir; incorpora os anseios do cidadão; promove mudanças planejadas; melhora a eficiência, eficácia e efetividade na produção de bens e serviços públicos; minimiza esforços e reduz custos; e monitora resultados.

Brasil

O Brasil vem adotando a postura empreendedora. Um dos exemplos são os **contratos de gestão**, que representam formas descentralizadas/desconcentradas de execução, baseadas em compromissos recíprocos, com objetivos, metas e responsabilidade previamente definidos, e avaliação precisa dos resultados efetivamente obtidos. Inserem-se também no empreendedorismo **as parcerias**, no sentido de envolver diferentes atores, ampliar as fontes de recursos e obter melhores resultados na implementação das políticas públicas, tanto em termos de qualidade como de custos. Recentemente **o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento – foi o maior ato de empreendedorismo já adotado pelo Governo brasileiro**, entre muitos outros casos já utilizados.

O Brasil também adotou medidas para aumentar a competitividade dos produtos nacionais, são elas: desonerações tributárias e melhoria da infraestrutura mediante as ações do Pac1 e Pac2; incentivo e fomento à inovação e à qualificação profissional. As duas primeiras medidas reduzem custos de produção; as duas últimas melhoram a produtividade

e a qualidade – e todas contribuem para melhorar a competitividade dos produtos nacionais. Essas ações promovidas pelo PAC1 e PAC2 **continuarão a beneficiar** o Brasil e a competitividade nacional.

Diversos Governos Estaduais e Municipais adotaram as denominadas "incubadoras" como um local onde se fornece uma estrutura para fomento ao empreendedorismo tanto na área pública como na área privada (em regra, existe parceria com Universidades Federais e Estaduais). No entanto, para Jaroszewski (2020), as ações de empreendedorismo carecem de coordenação e de uma agenda prioritária e comum.

Microempreendedor Individual

Microempreendedor individual é o empreendedor que obtém a remuneração necessária ao seu sustento (e em regra de sua família) mediante o retorno financeiro do seu próprio negócio.

No Brasil essa atividade encontra-se regulada e incentivada por meio da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, Lei Complementar nº 123/2006, de dezembro de 2006, e pela Lei Complementar 128/08 que criou a figura do Microempreendedor Individual-MEI. São páginas de apoio ao microempreendedor individual: http://www.portaldoempreendedor.gov.br/ e http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ tipoconteudo/empreendedorismo?codTema=2.

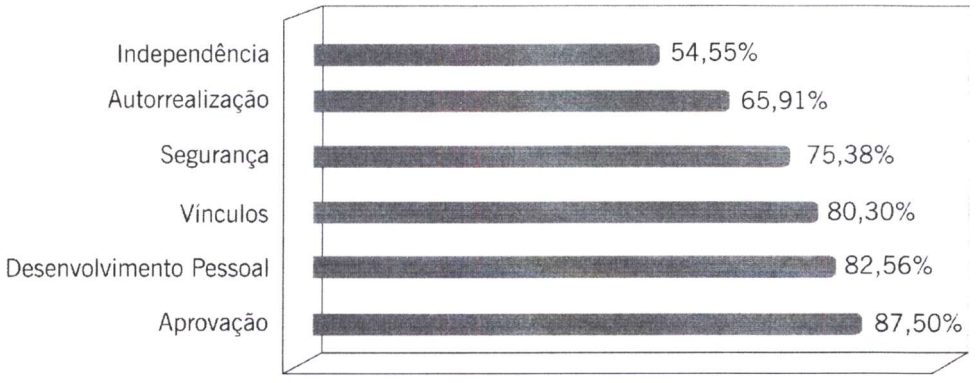
13.1. INTRAEMPREENDEDOR

Intraempreendedor é aquele que atua no seu ambiente de trabalho, na sua empresa, e nesse ambiente procura novas e melhores formas de fazer as coisas, que resultem necessariamente em maior qualidade, maior produtividade, menores custos ou menores esforços. **É aquele que encontra solução** para um problema ou demanda existente. **É aquele que vê o que os outros não conseguem ver**: vê o passado, vê o presente e tem uma visão de futuro. **É aquele que corre riscos** ao sugerir ideias e soluções. **É aquele que veste a camisa da organização** e corre os 90 minutos para marcar o gol que leva aos melhores resultados: novas, melhores e mais simples formas de se fazer.

O intraempreendedor preocupa-se em atingir as metas, explicita sua visão e busca apoio para seus projetos. Sofre com os problemas da organização e alegra-se com a sua solução, mesmo que alcançada por outro. **É um agente ativo nos processos de mudança, e objeto de esperança para**

uma organização melhor. Não teme assumir responsabilidades. Não teme pequenas falhas, pois estas fazem parte do novo e da conquista.

Atenção → A principal diferença entre empreendedor e intraempreendedor é que o primeiro trabalha para si próprio enquanto que o intraempreendedor é servidor de um ente público ou empregado de empresa privada.



O que o intraempreendedor valoriza/procura. Fonte: Pessoa e Oliveira (2006).

O intraempreendedor público tem enfrentado a regulamentação rígida, a resistência a mudanças e a falta de uma política de incentivos, e **mesmo assim** tem sido corajoso (Frota, 2020) e atuado na inovação, pois sabe dos benefícios que o empreendedorismo e a inovação podem trazer para o ente público para o qual trabalha.

O empreendedorismo é uma força motriz capaz de proporcionar melhorias na qualidade dos serviços e nos resultados da gestão como um todo.

Sem o empreendedorismo – **não só no discurso como também na prática** –, não há como as empresas sustentarem-se no mercado, bem como manter a credibilidade, os resultados financeiros e o nível de satisfação dos *stakeholders* (Eliana Pessoa; Kelly Oliveira, 2006).

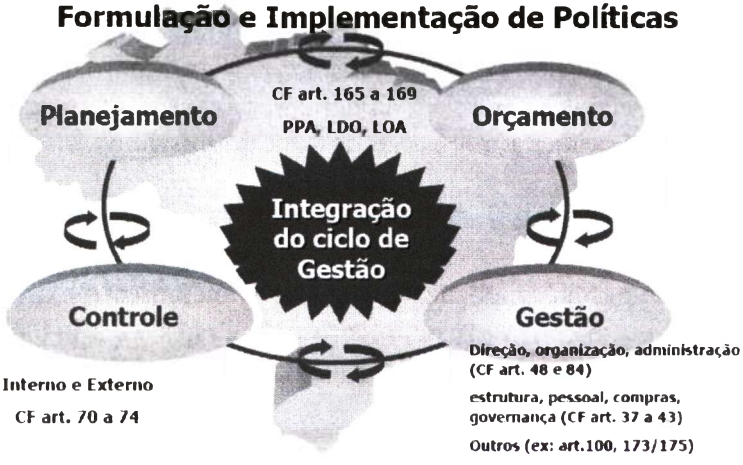
O **empreendedor 'não se aposenta'**: está sempre pronto para algo novo e desafiador: **são diferentes e indispensáveis ao sucesso de qualquer organização** pública ou privada – por isso devem ser identificados; incentivados; ter liberdade de atuação; e ser reconhecidos pelas melhorias e resultados alcançados.

14

CICLO DE GESTÃO DO GOVERNO FEDERAL

14.1. INTRODUÇÃO E ASPECTOS GERAIS

Analise a figura abaixo e perceba que o centro é constituído pelo PPA, LDO e LOA. **O planejamento, o orçamento, a gestão e o controle se referem a esses instrumentos de planejamento e orçamento** definidos no art. 165 da CF/1988.



Fonte: VIII Semana Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas, Bento Gonçalves, 2011.

Para John Magretta (1998), "a gestão viabiliza as organizações, a boa gestão as faz funcionar bem". **Entenda-se gestão**[1] **como o ato de gerir a atuação administrativa**, que incide mais fortemente sobre a implementação, sobre a execução dos planos e programas. Para a Biblioteca Universal, gestão significa "metodologia que engloba a técnica, a ciência e a aptidão necessária ao bom funcionamento de uma organização empresarial".

1. O conceito de gestão encontra-se analisado em **três dimensões** no Capítulo 1.

A **gestão compreende** um conjunto de decisões e ações que tem a finalidade de garantir que todos os recursos existentes na organização sejam utilizados de forma eficiente, a fim de assegurar a eficácia quanto aos resultados pretendidos.

Compete à gestão a **missão** de otimizar o funcionamento da organização mediante decisões racionais embasadas em informações confiáveis e relevantes, harmonizando, coordenando e motivando todos os colaboradores envolvidos, e direcionando os esforços para o alcance dos objetivos estabelecidos no planejamento.

Em face da dinâmica da sociedade, **os sistemas de gestão estão em constante evolução**, haja vista que as práticas gerenciais tradicionais não atendem as atuais necessidades de desempenho das organizações públicas ou privadas, na produção de bens ou na prestação de serviços, agora de padrão mundial.

Segundo Marcelo Moraes[2], a gestão pública pressupõe autonomia de atuação e estreita vinculação da ação pública às suas finalidades e ao alcance dos resultados esperados; pressupõe a experimentação de novos paradigmas emergentes na relação entre a Administração Pública e os administrados, que valorizam a flexibilidade, a negociação, o uso criterioso da discricionariedade, o exercício da ponderação entre interesses, valores e direitos, e, sobretudo, a motivação do ato administrativo.

Ciclo de gestão ampliado

O **ciclo de gestão** ampliado ou **ciclo de planejamento e orçamento** público é composto por **três instrumentos principais**: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

- **O Plano Plurianual**, que vigora por quatro anos, estabelece **diretrizes, objetivos e metas** da Administração Federal para as despesas de capital e para os programas de duração continuada, veiculando, portanto, um planejamento de médio/longo prazo.
- **A Lei de Diretrizes Orçamentárias** é elaborada anualmente e objetiva detalhar as **metas e prioridades** da Administração para o ano subsequente, estabelecer diretrizes da política fiscal e orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, além de dispor sobre alterações tributárias e estabelecer a política de aplicação das agências de fomento.

2. Foi Secretário de Gestão no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

- A **Lei Orçamentária Anual** obedece aos parâmetros definidos pela LDO e pelo PPA, e **estima as receitas e fixa as despesas** de toda a Administração Pública Federal para o ano subsequente. O orçamento é um instrumento que expressa a alocação dos recursos públicos, sendo operacionalizado por meio de ações vinculadas aos programas, que constituem a integração do planejamento com o orçamento.

O Ciclo de Planejamento e Orçamento Federal **corresponde a um período de tempo maior do que quatro anos**. Ele **inicia** com a elaboração, discussão, votação e aprovação do PPA – Plano Plurianual, **continua** com a elaboração, discussão, votação e aprovação da LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias, e, **por fim**, abrange também a elaboração, discussão, votação e aprovação, execução, controle e avaliação da Lei Orçamentária Anual – LOA. Além disso, o ciclo de gestão abrange as etapas de **monitoramento** do PPA em tempo real, com informações registradas no Siop; **avaliação** anual do PPA, para análise da sua concepção, da implementação e dos resultados obtidos no ano anterior; e **revisão** do PPA, para incorporação das informações geradas na avaliação, por meio de alterações (inclusões/exclusões) na programação para o ano seguinte e, dentro da perspectiva do PPA rolante, para os três anos subsequentes.

A LDO tem um período de vigência de 18 meses, e orienta e acompanha o projeto de Lei Orçamentária Anual e a sua execução no exercício seguinte; e, na prática, existe uma avaliação/revisão anual do conteúdo/texto da LDO. A LOA, por sua vez, apresenta também as fases de execução, controle e avaliação.

O Ciclo de Gestão Anual encontra-se ao final desse capítulo, com aspectos amplos e detalhados acerca da Lei Orçamentária Anual – LOA.

Dada a importância do Ciclo de Gestão – tanto para a gestão pública como para concursos – vamos abordar detalhadamente cada um desses instrumentos: PPA, LDO e LOA.

14.2. PLANO PLURIANUAL – PPA

O Plano Plurianual – PPA é o **instrumento legal de planejamento** de maior alcance no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do governo. Ele traduz, ao mesmo tempo, o compromisso com os objetivos do período e o futuro sustentável da nação, assim como a previsão de alocação dos recursos orçamentários nas funções de Estado e nos programas de Governo.

O planejamento governamental é uma atividade permanente que, a partir de diagnósticos e estudos prospectivos, orienta as escolhas de políticas públicas, e o **PPA é um instrumento desse planejamento** que define diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, orientar a definição de prioridades e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável.

Em face da escassez de recursos, o planejamento governamental constitui um espaço político onde o governo escolhe quais políticas públicas implementar aproveitar oportunidades, resolver os problemas e atender as demandas da sociedade.

O Plano Plurianual **condiciona** a elaboração de todos os demais planos no âmbito federal, que devem estar de acordo e harmonizar-se com ele, conforme dispõe o art. 165, § 4º, da CF: os planos e programas nacionais, regionais e setoriais serão elaborados **em consonância com o plano plurianual** e apreciados pelo Congresso Nacional.

O PPA é o instrumento de planejamento de médio/longo prazo do governo federal. Ele abrange não só o montante relativo aos dispêndios de capital, mas também objetivos, iniciativas e metas físicas que devem ser alcançadas até o final do período. O Plano detalha ainda as despesas que possuem duração continuada, condicionando, portanto, a programação orçamentária anual ao planejamento de longo prazo.

No **âmbito nacional**, o PPA representa o Planejamento Estratégico[3] do Governo Federal, embora a missão já esteja definida nas teorias sobre o Estado como "promover o bem-estar da coletividade".

Atenção → O PPA representa o Planejamento Estratégico do Governo Federal.

Cabe ao PPA **declarar as escolhas** do governo e **indicar os meios** para a implementação das políticas públicas, e ainda, **orientar a ação** do Estado para o alcance dos objetivos pretendidos.

14.2.1. Conceito, Regionalização e Vigência

O conceito do PPA é extraído da Constituição Federal, art. 165, § 1º: "a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para

3. No entanto, em nível de Órgão/Entidade/Unidade Administrativa existe outro Planejamento Estratégico específico – e o PPA representa um planejamento de médio prazo.

as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada".

Este conceito pode ser detalhado para facilitar a sua compreensão:

- **Regionalização** – refere-se às macrorregiões brasileiras: Norte, Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul – será detalhado no tópico a seguir.
- **Diretrizes** – são "um conjunto de instruções", são "orientações gerais" que balizarão as medidas que o governo adotará para alcançar os objetivos; são "linhas norteadoras" que definem os rumos a serem seguidos; são critérios de ação e de decisão que disciplinam e orientam os diversos aspectos envolvidos no planejamento.
- **Objetivos** – são alvos a serem atingidos, são os resultados que se pretende alcançar com a realização das ações governamentais, sempre visando ao bem-estar da coletividade. Cada Programa incluso no PPA possui objetivo específico, ao mesmo tempo que concorre para o alcance dos objetivos gerais.
- **Metas** – são partições dos objetivos que, mediante a quantificação física dos programas e projetos, permitem medir e avaliar o nível de alcance dos objetivos.
- **Despesas de Capital** – as despesas de capital são aquelas que contribuem para a formação ou aquisição de um bem de capital – são obras de toda espécie, equipamentos, investimentos, inversões financeiras e amortizações de dívidas.
- **Outras delas decorrentes** – são as despesas geradas **após** a entrega do produto das despesas de capital. São despesas correntes essenciais para o seu funcionamento ou manutenção. Ex: a construção de uma escola é despesa de capital. Concluída a obra e iniciada a sua utilização é necessário contratar professores, auxiliares, pagar despesas com luz, água, telefone, etc. – essas são as **despesas decorrentes das despesas de capital** (da construção da escola).
- **Programas de Duração Continuada** – de acordo com a LRF são despesas que ultrapassam a dois exercícios financeiros. Referem-se à manutenção dos órgãos e entidades e aos recursos necessários à oferta de bens e serviços no período de vigência do PPA através de programas continuados de educação, saúde, segurança, lazer, etc.

Regionalização

Com vistas a alcançar os objetivos constitucionais estabelecidos no art. 3º da CF/1988 (reduzir as desigualdades regionais), **o critério utilizado para o estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas é a regionalização** (não é por estado nem por municípios), e o critério populacional (art. 35 das Disposições Constitucionais Transitórias; a redução das desigualdades inter-regionais será cumprida distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população).

Essa regionalização não se refere apenas ao PPA, mas a todos os demais planos que conforme art. 165, § 4º, devem ser elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

A constituição de 1988 também destaca a regionalização no art. 165, § 6º e § 7º:

> § 6º. O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo **regionalizado** do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia;
>
> § 7º. Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades **Inter-regionais**, segundo critério populacional. (grifo nosso)

O § 5º, I e II (citado no § 7º), refere-se ao orçamento fiscal e ao orçamento de investimento das empresas estatais. O **orçamento da seguridade social não está incluído** visto que os seus recursos são insuficientes para atender as necessidades da seguridade social, portanto, não há sobra de recursos para serem aplicados em outras finalidades.

As regiões às quais o PPA se refere são as **macrorregiões brasileiras**: Norte, Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul. A essas macrorregiões é necessário acrescentar uma outra possibilidade: **a nacional** – visto que existem diretrizes, objetivos e metas de caráter nacional, pois todos os brasileiros serão beneficiados, independentemente da Região ou do Estado em que residam.

Atenção → O critério de regionalização do **PPA é por Macrorregiões** – no entanto, **na LOA** as ações podem ser identificadas por Estados e Municípios.

Vigência

O art. 35, § 2º, das Disposições Constitucionais Transitórias assim estabelece: até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II (ainda não elaborada), serão obedecidas as seguintes normas: I- o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Portanto, o PPA será enviado ao Congresso Nacional para aprovação no primeiro ano do mandato, **passando a vigorar a partir do segundo ano do mandato presidencial atual até o final do primeiro ano do mandato presidencial seguinte**. É de quatro anos o período de sua vigência, mas ele não coincide com o mandato presidencial.

É no primeiro ano do mandato do Presidente da República que é elaborado o seu PPA; o seu planejamento para os quatro anos seguintes. O PPA deve ser encaminhado ao Congresso Nacional no 1º ano do mandato presidencial, até 31 de agosto e devolvido para sanção até 22 de dezembro do mesmo ano.

Assim, **no primeiro ano de mandato Presidencial é utilizado o PPA elaborado pelo presidente anterior** (e também a LDO e a LOA). O quadro a seguir ajuda a compreender que a vigência do PPA é de quatro anos, mas não coincide com o mandato presidencial.

ANO	GOVERNO	PPA UTILIZADO	QUEM ELABOROU	VIGÊNCIA
2014	4º ano do 1ºGov.Dilma	2011-2015	1º Governo Dilma	4 anos
2015	**1º ano do 2ºGov.Dilma**	2011-2015	**1º Governo Dilma**	4 anos
2016	2º ano do 2ºGov.Dilma	2016-2019	2º Governo Dilma	4 anos
2017	3º ano - Governo Temer	2016-2019	2º Governo Dilma	4 anos
2018	4º ano - Governo Temer	2016-2019	2º Governo Dilma	4 anos
2019	**1º ano Gov.Bolsonaro**	2016-2019	**2º Governo Dilma**	4 anos
2020	2º ano Gov. Bolsonaro	2020-2023	Governo Bolsonaro	4 anos
2021	3º ano Gov. Bolsonaro	2020-2023	Governo Bolsonaro	4 anos
2022	4º ano Gov. Bolsonaro	2020-2023	Governo Bolsonaro	4 anos
2023	**1º ano Governo Lula**	2020-2023	**Governo Bolsonaro**	4 anos
2024	2º ano Governo Lula	2024-2027	Governo Lula	4 anos

14.2.2. Modelo de Gestão e Estrutura do PPA

Ação governamental bem planejada é aquela que orienta a alocação de recursos públicos de forma eficiente, eficaz e efetiva, maximizando os benefícios das políticas públicas para a sociedade (Ministério do Planejamento, 2023).

A gestão do PPA é responsabilidade do Ministério do Planejamento, levada a termo pela Secretaria Nacional de Planejamento, a qual compete coordenar e gerir o sistema de Planejamento e Orçamento Federal, incluindo a elaboração e gestão do Plano Plurianual. Essa gestão do PPA é compartilhada com a Presidência da República, com a Casa Civil, com os Ministérios e com os Órgãos Setoriais.

A gestão do PPA **tem a missão** de garantir as condições materiais e institucionais para a execução do Plano, com vistas a ampliar as entregas do governo à sociedade: consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a consecução dos objetivos e metas.

Foi o **PPA 2000-2003** que introduziu a **gestão por resultados** na administração pública federal, centrada nos programas. Esse modelo complementa a ótica da gestão das organizações, que se orientam pelas suas missões, otimizando a gestão organizacional, a qualidade dos serviços e os resultados diretos para a sociedade.

O **PPA 2004-2007** focava a dimensão social e inovou ao trazer o **Pacto de Concertação**: um instrumento de gestão orientado para a conciliação de interesses dos diferentes níveis territoriais: macrorregional, regional, estadual, municipal etc., capaz de pôr em prática uma política compartilhada e articulada de desenvolvimento nacional e local, baseada em estratégias de estruturação equilibrada e complementar, respeitando a diversidade e a identidade cultural. Outra inovação foi a chamada **programação plurianual "deslizante"** que manteve uma base de planejamento com horizonte permanente de médio prazo, e a projeção de um exercício financeiro de programação a cada revisão do plano, configurando caráter de permanência ao Plano Plurianual, mediante a projeção indicativa de exercícios futuros para além de seu período de vigência.

A Gestão do **Plano Plurianual 2008-2011** orientava-se pelos critérios de **eficiência, eficácia e efetividade**. Esse modelo era constituído pela gestão estratégica e pela gestão tático-operacional.

O Modelo de Gestão do **PPA 2012-2015** manteve os **critérios** de eficiência, eficácia e efetividade, mas **inovou** ao segregar a gestão tática da gestão operacional. Passaram a existir **três dimensões**: a estratégica, a

tática e a operacional – as duas primeiras fazem parte do plano e a última encontra-se vinculada ao orçamento anual. Também foram destaques a transparência e o aperfeiçoamento da comunicação com a sociedade.

No PPA 2012-2015 a **Gestão Estratégica** avançava para além da definição da visão, de diretrizes, de eixos, de macrodesafios, da consistência estratégica e da avaliação da execução: constituía-se numa base para **repactuação permanente** das condições de governabilidade, governança e implementação do Plano. A **Gestão Tática** (Programas) contemplava a definição dos programas Temáticos com maior capacidade de impactar e construir, no médio e longo prazo, o projeto de desenvolvimento proposto no plano.

Na gestão tática, quatro atores merecem destaque: **Gerente de Programa**, que integra a alta administração do órgão e é o responsável pela gestão do Programa: tem por função proporcionar e articular os recursos para o alcance dos Objetivos do programa, monitorar e avaliar a execução do conjunto das Ações do programa e estabelecer mecanismos inovadores para seu financiamento. É o titular da unidade administrativa à qual **o Programa** está vinculado. **Gerente Executivo**, indicado pelo Gerente do Programa: tem como função apoiar a atuação do gerente de programa, responsabilizando-se também pela integração e o acompanhamento do conjunto das Ações do Programa, sempre que a sua figura for considerada necessária pelo gerente do programa. **Coordenador de Ação**, cuja função é viabilizar a execução e o monitoramento de uma ou mais Ação do programa; é o responsável pela unidade administrativa à qual se vinculam as ações, devendo estar o mais próximo possível da execução das mesmas: é o titular da unidade administrativa à qual se vincula a Ação. **Coordenador Executivo**, indicado pelo Coordenador da Ação, que possui a função de apoiar a atuação do coordenador da Ação sempre que a sua ajuda for considerada necessária pelo coordenador.

A **Gestão Operacional** refere-se à execução do plano mediante alocação de recursos nos orçamentos anuais. Os Empreendimentos de Grande Porte poderiam ser desdobrados nas leis orçamentárias em mais de uma ação, para expressar sua regionalização ou seus segmentos.

O **PPA 2016-2019** manteve a dimensão estratégica, tática e operacional; e aproximou a orientação estratégica dos Programas Temáticos, **demonstrando como** a estratégia geral do governo se conecta com os objetivos e metas da dimensão programática – permitindo ver as principais diretrizes de governo e sua relação com os Objetivos estabelecidos para os Programas Temáticos. Os **Eixos e as Diretrizes Estratégicas** norteavam

a implantação das políticas e a construção dos Programas Temáticos: a conexão entre esses três instrumentos ficou mais clara e visível.

A **gestão do PPA 2016-2019** observou os princípios da publicidade, eficiência, impessoalidade, economicidade e efetividade: articulava os meios necessários para o alcance dos Objetivos e das Metas, sobretudo para a garantia de acesso às políticas públicas pelos segmentos populacionais mais vulneráveis, e buscava o aperfeiçoamento da integração e implementação das políticas públicas, dos critérios de regionalização, dos mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão do Plano, e da cooperação federativa. Nesse PPA os **objetivos** ganharam maior destaque, como elos entre o Plano e o Orçamento; entre o Programa Temático e suas fontes de financiamento. O objetivo foi mais que uma declaração de intenção: foi o **primeiro nível de responsabilização** do Plano, pois havia um órgão responsável para cada Objetivo; *e as* **metas foram seletivas e estruturantes**: aquelas capazes de demonstrar a evolução dos Objetivos dos Programas que traduzem as realizações mais importantes definidas para o plano.

O modelo de gestão do PPA de – **2012 a 2019** – pautava-se pela flexibilidade, criatividade e informação, pela ampliação da comunicação e da coordenação entre os Órgãos Centrais de Governo e os órgãos executores, pelo respeito à diversidade política e suas relações de complementaridade, pelo diálogo, pelo fortalecimento do pacto federativo e pela transparência. Essa gestão abrangia **todos os recursos** necessários, e a orientação das organizações e de seus processos para a busca de resultados, com aperfeiçoamento dos indicadores, da comunicação, e da articulação intra/intergovernamental e com a sociedade organizada, visando: **maior eficiência** na implementação dos programas; **maior eficácia** ampliando as entregas à sociedade; e **maior efetividade** melhorando o bem-estar de todos os brasileiros.

O **PPA 2020-2023** também manteve a gestão estratégica, a gestão tática e a gestão operacional. A estratégica é composta pelos Eixos Estratégicos, Diretrizes e Temas; a tática pelos Programas, e, na LOA, a operacional compreende as ações orçamentárias. A gestão deste PPA **tinha como princípios:** publicidade, eficiência, impessoalidade, economicidade e efetividade; e compreenderá a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão do PPA.

Com a extinção do Ministério do Planejamento e sua incorporação ao Ministério da Economia, a Secretaria-Geral (SG) recebeu a incumbência do "planejamento nacional estratégico" e o Ministério da Economia, a de

"formulação do planejamento estratégico nacional" (Lei nº 13.844/2019). Essa nova organização também desconectou a estrutura funcional dos planejamentos de médio e longo prazos, colocando-a em linhas distintas de comando: a Secap ficou responsável pelo PPA e a Seges pela estratégia de longo prazo e planos estratégicos institucionais (Mundin, 2020).

Estrutura do PPA

No período 2019-2022, o Ministério do Planejamento foi extinto, causando sérias dificuldades à implementação de políticas públicas. Foi uma decisão articulada que abandonou as políticas sociais de inclusão e combate à pobreza, privilegiando a classe mais rica do país. Os cortes orçamentários na saúde e educação foram contínuos, talvez para que essas áreas funcionassem mal e, assim, ter argumentos para sua privatização, sem preocupação com as necessidades da população pobre do Brasil.

O PPA **2024-2027** mantém a gestão estratégica, a gestão tática e a gestão operacional. Todavia, a **gestão estratégica** foi fortalecida e compreende: visão de futuro, valores, diretrizes, eixos e objetivos estratégicos; a **tática** contém os programas, e a **operacional**, em nível de LOA, compreende as ações orçamentárias.

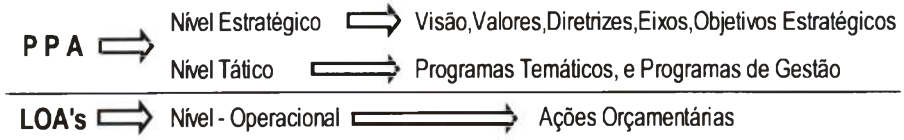
O novo PPA **resgata a participação social**, amplia a transparência e a regionalização das metas, incorpora programas transversais, expande as avaliações, e adota estratégias para conduzir a Nação a um patamar mais elevado de desenvolvimento sustentável, com inclusão, de maneira sinérgica com entes federativos e com a sociedade, mensurando o impacto real de transformação na vida dos cidadãos.

Este PPA aposta na articulação entre os planos regionais de desenvolvimento, priorizando iniciativas específicas para as respectivas regiões, aprimorando a articulação federativa e contribuindo para a redução das desigualdades regionais; e utiliza o modelo lógico na construção do desenho e no acompanhamento dos programas.

Estrutura do PPA

Até 2012, a estruturação dos PPAs **era** baseada no binômio Programa-Ação, utilizado tanto no PPA como nas LOAs: nesse modelo havia sobreposição entre o plano e o orçamento através das ações. A partir de 2012, as **ações se tornaram exclusivas dos orçamentos.** Dessa forma não há sobreposição, mas **complementaridade** entre esses instrumentos,

sem prejuízo à integração. Essa estrutura do PPA preserva as diferenças essenciais do Plano e do Orçamento: o PPA tem como foco a organização da ação de governo nos níveis estratégico e tático, e o Orçamento responde pela organização em nível operacional (demonstra como fazer: ações orçamentárias).



A **estrutura** do PPA **2012-2015** compreendia macrodesafios e programas. No PPA **2016-2019**, compreendia a dimensão estratégica, contendo visão de futuro, eixos estratégicos, diretrizes estratégicas, e a dimensão tática com os programas temáticos e de gestão, manutenção e serviços ao estado. No PPA **2020-2023**, a estrutura continha a dimensão estratégica (eixos, diretrizes e temas) e a dimensão tática com os programas; e a dimensão operacional mencionada no plano, refere-se à LOA.

No **PPA 2024-2027** a estrutura também compreende a dimensão estratégica e a dimensão tática. A dimensão operacional é tratada nas LOA's.

- **Dimensão Estratégica**, composta pela visão de futuro, valores, diretrizes, eixos temáticos, e objetivos estratégicos (com indicadores-chave nacionais e respectivas metas). nessa dimensão os indicadores e metas vinculam-se ao impacto/efetividade e resultados estratégicos.
- **Dimensão Tática**, é composta pelos Programas Finalísticos e de Gestão. Os finalísticos, com objetivos, metas e indicadores, entregam bens e serviços à sociedade, e os de gestão atendem despesas com a manutenção e funcionamento dos órgãos e entidades. Nessa dimensão, os indicadores e metas têm correspondência com resultados na camada legal e com produtos na camada gerencial.
- **Dimensão Operacional**, associada às ações orçamentárias e não orçamentárias, ambas contribuindo para o alcance dos objetivos dos Programas. Essa dimensão vincula-se a LOA, **exceto** as ações não orçamentárias que constam apenas no PPA.

Atenção → As ações não orçamentárias constam apenas no PPA.

O PPA 2024-2027 tem 88 programas finalísticos; 13 diretrizes; 3 eixos; 35 objetivos estratégicos; e um programa de gestão para cada poder. A previsão de gastos é de 13,3 trilhões de reais, sendo 70,81% recursos orçamentários; e 86% dos recursos são destinados aos programas finalísticos.

ESTRUTURA do PLANO PLURIANUAL

Elaborado a partir do Manual para Elaboração do PPA 2024-2027.

Observações Importantes

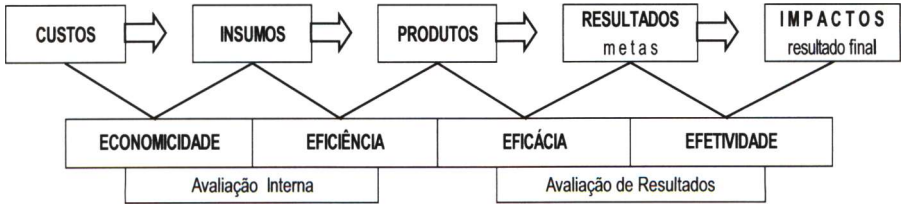
- → A **premissa básica** do PPA 2024-2027 é a valorização do planejamento governamental estratégico, pautado em prioridades e na escuta à sociedade.
- → O modelo lógico apresenta-se como a **principal ferramenta** utilizada na construção do desenho dos programas.
- → A metodologia para o PPA 2024-2027 apoia-se em **7 pilares**, descritos no item a seguir.
- → Inovação desse PPA é a **integração** dos objetivos e metas com recursos orçamentários e não orçamentários.
- → As ações continuam vinculadas diretamente ao programa, mas existe possibilidade de vincular ações e/ou planos orçamentários aos objetivos específicos e às entregas do programa.

- → A redução das desigualdades sociais está no centro do PPA-2024-2027.
- → As prioridades do PPA são: combate à fome e redução das desigualdades; educação básica; saúde: atenção primária e especializada; neoindustrialização, trabalho, emprego e renda; novo PAC; e combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática.

Os Programas Operações Especiais **não fazem parte do PPA**; todavia, podem existir ações dessa tipologia vinculadas à programas finalísticos.

O PPA 2024-2027 também utiliza o **modelo lógico**, que trabalha com camadas estruturais da cadeia causal: **Insumos** são os meios e recursos necessários para a execução da política pública; **Ações** correspondem aos processos necessários para viabilizar a implementação da política; **Produtos** são as consequências diretas e quantificáveis das atividades realizadas e entregues à sociedade; **Resultados** são mudanças quantificáveis (metas e objetivos de curto prazo) na realidade social decorrente dos produtos entregues; **Impactos** são os efeitos finais esperados para a ação pública no médio e longo prazos: a transformação provocada com os resultados obtidos.

Haverá **indicadores em cada camada**: economicidade (para insumos), eficiência (para ações), eficácia (para resultados) e efetividade (para impactos).



Fonte: Paludo, 2010; 2015; 2018; 2020; 2022.

Todas as informações de cada etapa do PPA **devem ser registradas no SIOP**, que é o instrumento informatizado adotado para o processo de elaboração, monitoramento, avaliação e revisão dos programas do Plano Plurianual. O módulo de acompanhamento orçamentário do SIOP também será utilizado para o levantamento de informações regionalizadas acerca do gasto público.

O **SIOP é o meio de comunicação e integração** que fornece aos responsáveis pelo gerenciamento e pelo monitoramento, as informações necessárias para a execução e acompanhamento dos programas.

14.2.3. Pilares do PPA 2024-2027

Os sete pilares metodológicos do PPA 2024-2027 forneceram o alicerce para a estrutura e conteúdo do plano: trata-se de metodologia integradora do planejamento com a avaliação, focada em resultados, e orçamentariamente realista. São eles:

1. Aperfeiçoamento Metodológico

Os Programas Finalísticos contarão com Objetivos Específicos. A limitação de uma meta por programa no PPA anterior, composta por até 15 variáveis, dificultou a medição dos resultados. Agora utiliza-se objetivos específicos com um número maior de indicadores e suas respectivas metas, permitindo declarar mais de um resultado esperado por objetivo e melhorar a comunicação com a sociedade.

Substituição dos Resultados Intermediários pelas Entregas. Face à restrição a uma meta no PPA anterior, o TCU **determinou** a criação do atributo gerencial "Resultado Intermediário", para registrar e monitorar as principais entregas e resultados do programa. Agora, têm-se a camada legal que declara os resultados esperados com seus respectivos indicadores e metas (objetivos específicos); e a camada gerencial que declara os produtos (bens e serviços) entregues, com seus respectivos indicadores e metas (entregas).

Inversão da vinculação meta-indicador para indicador-meta. Agora a meta é apenas a declaração do valor do indicador que se deseja alcançar (evitando a repetição do texto do indicador na descrição da meta).

2. Fortalecimento da Dimensão Estratégica

A Dimensão Estratégica do PPA 2024-2027 é composta por visão de futuro, valores, diretrizes estratégicas, eixos, objetivos estratégicos e indicadores-chave, com suas respectivas metas para o final do PPA. O plano plurianual anterior apoiava-se somente em "eixos, diretrizes e temas".

Nessa dimensão serão declarados os **macroproblemas** públicos que precisam ser enfrentados, estabelecendo-se assim as prioridades de Governo.

3. Integração dos objetivos e metas com os recursos orçamentários e não orçamentários

Esse PPA observa o **realismo fiscal** e a melhor identificação da relação entre as metas dos programas e os recursos orçamentários e não orçamentários que as financiam. Para garantir que o plano continue retratando a efetiva disponibilidade de recursos para o financiamento das políticas públicas, haverá **atualizações periódicas** no cenário fiscal adotado, com atualização de seus atributos.

4. Integração entre planejamento e avaliação

A gestão do plano plurianual pressupõe processos eficientes de monitoramento e avaliação, distintos e complementares.

O **monitoramento** consiste no acompanhamento sistemático da execução das políticas públicas conduzidas pelos órgãos da administração federal. É indispensável para detectar possíveis falhas e indicar soluções tempestivas que contribuam para mudanças de rumo, garantindo o alcance dos resultados almejados. Serão **objeto de monitoramento** intensivo o objetivo do programa, os objetivos específicos, as entregas e os investimentos plurianuais.

A **avaliação do PPA 2024-2027** permanecerá integrada com o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). O principal desafio será promover maior integração entre os processos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA.

Em regra, o **monitoramento** fornece insumos para a escolha das políticas públicas a serem avaliadas; e os resultados da **avaliação** subsidiam aperfeiçoamentos nos programas e políticas durante o processo de revisão do Plano Plurianual.

5. Resgate da Participação Social

O PPA 2024-2027 **reconstrói espaços de participação social** nas políticas públicas, consolidando instâncias plurais de diálogo entre o Estado e a sociedade civil e o desenvolvimento de um sistema nacional de participação social que abranja formas normativas, organizacionais e institucionais, desenhadas para promover o envolvimento dos cidadãos nas decisões públicas.

Este Plano Plurianual pretende ampliar a transparência, inclusive na execução, tornando-se um importante instrumento de interlocução e controle social, possibilitando o maior alinhamento entre as ações de governo e aspirações da sociedade. Por isso o processo de planejamento é composto por pactuação política e pela comunicação permanente com os atores envolvidos, construindo processos capazes de assegurar a participação social, na elaboração, na gestão, no monitoramento e na avaliação.

6. Visão territorial

O planejamento e a implementação de políticas públicas, com base no território, é importante para alcançar os resultados desejados pela sociedade, qualificando o debate acerca da eficiência e qualidade dos gastos públicos.

A dimensão territorial traz como resultado direto um conhecimento mais apurado das demandas para a atuação pública, tendo em vista as desigualdades e a diversidade de condições locais para a implementação de políticas públicas, muitas vezes pensadas de forma linear para a totalidade do país. O território é um espaço para a integração das políticas públicas, buscando sinergias e complementaridades, permitindo que a convergência de ações atue de forma mais efetiva em problemas e demandas complexas da sociedade; ainda, permite ampliar os canais de participação da sociedade no planejamento, e ampliar a transparência dos resultados da atuação pública.

7. Visão estratégica e foco em resultados

Esse PPA pretende ser ferramenta efetiva de planejamento e governança, como instrumento estratégico de decisão governamental, constituindo um espaço de negociação entre atores (do núcleo central de governo, dos órgãos setoriais e da sociedade) para a realização das escolhas prioritárias e com maior impacto positivo para a sociedade.

A visão estratégica e o foco em resultados são requisitos fundamentais para fortalecer a atuação governamental e ampliar o impacto das políticas públicas sobre a realidade social. O planejamento governamental potencializa a capacidade de transformação social e econômica quando o plano opera de forma estratégica e orientado por resultados.

PPA Participativo

O Plano Plurianual 2024-2027 resgata a participação social. O "PPA Participativo" é um modelo de consulta popular com participação da sociedade, seja por meio de entidades de representação, como conselhos, associações, sindicatos, ONGs, seja de forma direta pelo cidadão: é uma atribuição da Secretaria geral da Presidência.

Os participantes são os conselhos nacionais como os de saúde, educação, direitos humanos, agricultura familiar, segurança alimentar e habitação; e cidadãs e cidadãos.

A participação ocorreu por meio dos **Fóruns Interconselhos**[4] (3 eventos nacionais em Brasília, com cerca de 400 pessoas cada), 26 **plenárias estaduais** e uma Distrital (34 mil participantes), e **consulta digital** por meio de plataforma ou aplicativo digital para priorização de programas (4 milhões de brasileiros participaram).

No total, 8.000 propostas foram apresentadas. As contribuições foram compiladas pela Secretaria da Presidência e encaminhadas a Secretaria de Planejamento **para avaliação e análise** das equipes técnicas envolvidas na elaboração do PPA.

14.2.4. Etapas do PPA

Para fins didáticos, o PPA contempla **cinco etapas**: elaboração, implementação, monitoramento, avaliação e revisão.

1. Elaboração

O Ministério do Planejamento e Orçamento, como órgão central do sistema, por meio da Secretaria de Planejamento, coordena a elaboração do plano plurianual, e divulga as diretrizes para sua elaboração através de manual de orientações para elaboração do PPA.

O processo de elaboração do PPA observa a qualidade e rigor técnico no desenho dos programas governamentais, de forma que contribuam para a consecução das diretrizes, dos objetivos e das metas de governo. A elaboração do PPA tem **aspecto político** (Presidente, Ministros e Membros

4. Fórum Interconselhos surgiu em 2011 como um espaço de participação institucionalizada na elaboração do PPA, composto por diferentes conselhos e representantes da sociedade civil.

do Congresso Nacional) mais presente na dimensão estratégica; e **aspecto técnico** (servidores da área) mais presente na dimensão tática.

Aspecto Político	Dimensão Estratégica ⟹	Presidente, Ministros, Membros CN
Aspecto Técnico	Dimensão Tática ⟹	Servidores da Área de Planejamento

A elaboração do PPA pode ser **sintetizada em dois grandes módulos**, quais sejam: a dimensão estratégica e a dimensão tática (os programas).

- **Dimensão Estratégica** compreende a visão de futuro, valores, diretrizes, eixos temáticos, e objetivos estratégicos (com indicadores-chave nacionais e respectivas metas); as **Orientações Estratégicas de Governo** (diretrizes, objetivos e metas do Presidente eleito); o diagnóstico estratégico (análise interna e externa); o estudo da dimensão territorial; o cenário fiscal; a estratégia de financiamento, bem como a distribuição dos recursos entre os eixos e programas.

A **Dimensão Estratégica precede e orienta** a dimensão tática e a elaboração dos Programas Finalísticos.

- **Dimensão Tática** compreende a definição dos programas finalísticos, com vistas a atender as demandas, solucionar problemas, ou aproveitar oportunidades (são responsáveis pela entrega de bens/serviços a sociedade) e dos objetivos, metas e indicadores a eles vinculados. Compreende também os programas de gestão, para atender despesas com a manutenção e funcionamento dos órgãos e entidades.

Elaboração da Dimensão Estratégica

O PPA 2024-2027 **resgata e fortalece a Dimensão Estratégica** como documento orientador da ação governamental. Mais que anunciar o futuro desejado, as diretrizes e os objetivos estratégicos do país para os próximos quatro anos, a dimensão estratégica, pela **primeira vez**, contará com um conjunto de indicadores-chave que permitirão acompanhar o progresso para a superação de desafios nacionais.

No processo de sua elaboração, houve espaço para a participação e colaboração de atores da sociedade civil, que volta a ser agente ativo na definição da orientação estratégica do PPA, unindo esforços e potencializando resultados.

O Plano Plurianual começa a ser construído com a orientação estratégica definida pelo governo, organizado à luz dos cenários econômico, social, ambiental e regional. A dimensão estratégica **apoia-se nas orientações pessoais do Presidente eleito**, que, em parte, refletem o programa divulgado na campanha eleitoral. Essas orientações **estarão presentes em todas as etapas** e irão influenciar a formulação das políticas públicas, dos programas finalísticos, dos objetivos setoriais e das ações a serem desenvolvidas para sua viabilização.

Atenção → As Orientações Estratégicas de Governo **são as prioridades do Presidente da República para o período do plano.**

O Manual do PPA elenca componentes da dimensão estratégica; contudo, **existem outros componentes** que são utilizados na elaboração do plano e que foram acrescentadas pelo autor, para fins didáticos. Esses componentes não representam uma sequência[5], e muitos **são realizados de forma concomitante** (para **concursos**, considere o conteúdo de cada item).

- **Visão de Futuro** - é o ponto de partida e expressa a declaração de um desejo coletivo, factível e claro, que orienta o planejamento da ação governamental e o destino da Nação. A visão estabelece o que se espera como um retrato nacional ao fim do período, como compromisso com o povo brasileiro e a comunidade internacional.

A visão é um ideal possível de ser alcançado, que demanda o engajamento de todos para se tornar realidade, visto que o futuro é construído de maneira conjunta e participativa pelo governo, empresas e sociedade. A visão definida para 2024-2027 é "um país democrático, justo e próspero, onde todas as pessoas vivam com dignidade e qualidade de vida".

- **Valores** - são o conjunto de princípios e atitudes que orientam as decisões de governo no âmbito do PPA. Os valores devem guiar o comportamento de todos os que contribuem para as ações do governo.
- **Diretrizes** - são orientações que regulam um caminho a seguir, estabelecendo critérios que determinam e direcionam as ações para superação dos desafios compreendidos em cada Eixo Temático.

5. Sugestão de sequência: Prioridades do Presidente da República, Diagnóstico Estratégico; Visão; Valores, Diretrizes; Eixos; Objetivos Estratégicos; Cenário Fiscal.

As Diretrizes são norteadoras da agenda pública, definindo rumos e orientando a ação governamental. Elas também orientam a concepção e a implementação dos programas (dimensão tática).

- **Eixos Temáticos** - agrupam os desafios a serem enfrentados / objetivos a serem alçançados, no período do PPA de acordo com suas temáticas centrais. Os eixos integram de forma sinérgica as ações governamentais e explicitam as suas interrelações.

Os Eixos Estratégicos definem as principais linhas de atuação do Governo para o período do plano; são agregadores de objetivos estratégicos que relacionam o PPA ao planejamento nacional de longo prazo, e determinam o alinhamento estratégico que guiará a elaboração dos programas finalísticos.

Foram definidos **três eixos**: desenvolvimento social e garantia de direitos; desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática; e defesa da democracia e reconstrução do Estado e da soberania.

- **Objetivos Estratégicos** - são declarações objetivas e concisas que indicam as mudanças que precisam ser realizadas em parceria entre governo e sociedade para atingir a Visão de Futuro. Devem ser quantificáveis a partir dos indicadores-chave nacionais de resultado, permitindo conferir o seu andamento e o atingimento dos resultados desejados, ou correção de trajetória, caso necessário.

Os objetivos (e as principais metas) serão monitorados por meio de **Indicadores-chave Nacionais**, como parte do esforço para alinhar as políticas e programas do governo com os resultados. São variáveis-chave para aferir os efeitos de transformação e são essenciais para o acompanhamento do desempenho da estratégia adotada no Plano. Indicadores-chave devem permitir a comparação internacional, a regionalização, o detalhamento por setores e/ou diálogo com públicos específicos.

- **Diagnóstico Estratégico** (análise situacional): consiste na análise da situação econômica, política, social e ambiental atual: interna e externa. Parte importante do diagnóstico é resultado da **avaliação do último PPA**, compreendendo variáveis macroeconômicas e de gestão do plano plurianual. Ameaças e oportunidades, pontos fortes e fracos, bem como as tendências também são analisados e avaliados.

Tendências Mundiais, fazem parte da análise estratégica, quanto as principais transformações em curso no contexto mundial, e seus reflexos

sobre a realidade brasileira. É possível visualizar oportunidades e ameaças para o país, necessárias à tomada de decisão.

As análises do **cenário interno** compreendem as dimensões econômicas, políticas, sociais e ambientais; há análises específicas do **cenário regional**; e também do **cenário externo** político, econômico e social. Esse diagnóstico – juntamente com as prioridades do Presidente - dá suporte às grandes decisões e à alocação de recursos públicos, servindo de insumo para a elaboração de programas finalísticos.

- **Cenário fiscal**: concomitante com a formulação da dimensão estratégica e dos programas é elaborado um cenário fiscal de referência, visando estimar o montante de recursos orçamentários disponíveis para alocação no PPA, a fim de garantir a consistência fiscal do plano. A visualização desse cenário fiscal, ou seja, da previsão dos recursos para o período do plano, em última análise, definirá o quanto poderá ser feito.

A integração dos objetivos e metas com os recursos orçamentários e não orçamentários assegura o **realismo fiscal** do plano e a relação entre as metas dos programas e os recursos orçamentários e não orçamentários que as financiam – atualizadas periodicamente no cenário fiscal adotado.

Embora o estudo da **dimensão territorial** não conste como etapa, ele consta como pilar e sempre é realizado, visando maior qualidade do investimento e superação das desigualdades regionais. Essa análise estimula o processo de convergência das políticas públicas ao nível territorial com foco em investimentos em infraestrutura. **Inclui análise da sustentabilidade, hierarquização e priorização de investimentos.**

Atenção → É da Dimensão Estratégica que **resultam** as diretrizes, objetivos e metas do plano plurianual. A Dimensão Tática (organização dos programas) é uma consequência dessas decisões.

Elaboração da Dimensão Tática: Programas

A Dimensão Tática define caminhos exequíveis para alcançar a visão de futuro e para tornar realidade as transformações anunciadas nas

diretrizes e objetivos estratégicos. Compreende os programas finalísticos com seus objetivos, indicadores, metas, entregas, investimentos plurianuais e medidas institucionais e normativas; e os programas de gestão.

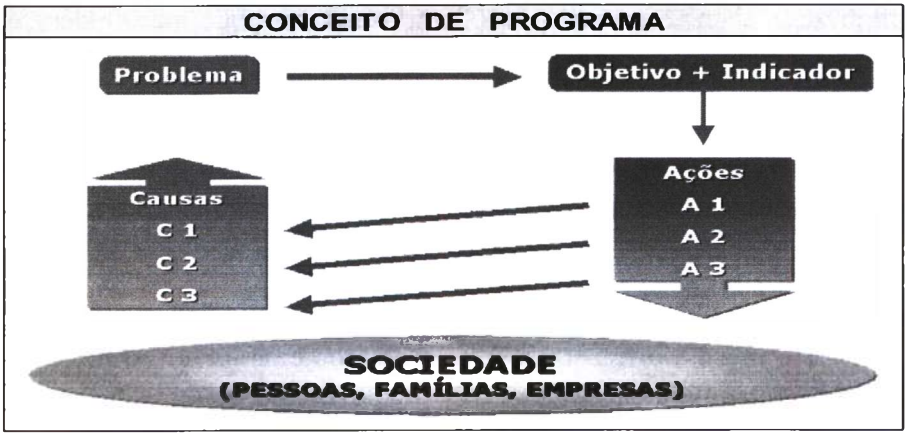
É a partir da dimensão estratégica que foram concebidos os programas finalísticos, que respondem pela dimensão tática do PPA. Uma vez identificados os principais desafios a serem enfrentados (problemas a serem superados, necessidades a serem atendidas e oportunidades a serem aproveitadas); e considerando as prioridades do presidente, a visão e valores, o diagnóstico estratégico, as diretrizes e eixos, o estudo da dimensão territorial, o cenário fiscal, e, ainda, o horizonte de longo prazo, foram definidos os programas para o período do plano.

O PPA é organizado por tipos de programas, conforme sua finalidade. Os programas finalísticos, mediante a implementação de um conjunto de ações, são responsáveis pela entrega de bens/serviços à sociedade; orientam a ação governamental, o monitoramento e a avaliação; enquanto os programas de gestão reúnem um conjunto de ações destinadas à manutenção e funcionamento das instituições públicas de cada Poder, Ministério Público, Defensoria Pública, e Empresas Estatais dependentes.

Atenção → Tanto os programas finalísticos como os programas de gestão poderão ter ações orçamentárias e também **não** orçamentárias.

A organização dos programas compreende a definição dos problemas a serem solucionados, necessidades a serem atendidas, ou oportunidades a serem aproveitadas. A partir daí são definidos **objetivos e as ações** para concretizar esses objetivos. **Problemas** são demandas não satisfeitas, carências ou oportunidades identificadas, que, ao serem reconhecidas e declaradas pelo governo, passam a integrar a sua agenda de compromissos. A identificação precisa das causas dos problemas são fatores indispensáveis para a definição das Ações que irão combatê-las.

A figura a seguir auxilia na compreensão do inter-relacionamento dos programas, objetivos e ações utilizadas para combater as causas dos problemas.

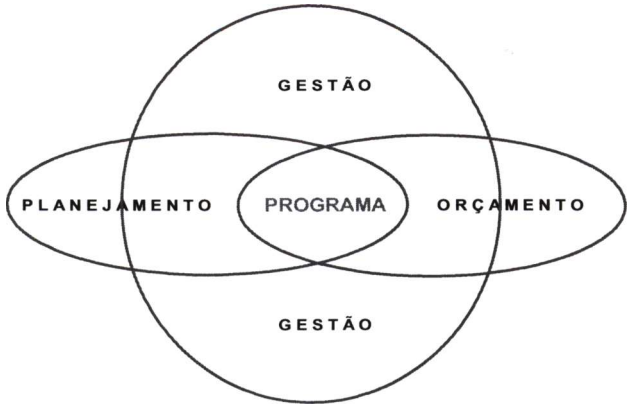


Conceito/Inter-relacionamento do Programa (MTO-SOF).

O **programa é um instrumento de organização da ação governamental** com vistas ao enfrentamento de um problema, atendimento de uma demanda ou aproveitamento de uma oportunidade. As Ações Orçamentárias e não orçamentárias são orientadas de forma a **combater as causas** dos problemas e não apenas mitigar seus efeitos. Assim, o programa articula um conjunto de Ações necessárias e suficientes para enfrentar uma situação, de modo a superar ou evitar as causas identificadas, bem como para aproveitar as oportunidades existentes.

Os programas devem espelhar as **prioridades do governo** por meio das pastas setoriais, concentrando a atenção nas principais políticas, evitando dispersão de esforços, tanto do núcleo central de governo quanto dos órgãos setoriais.

Os programas instituídos pelo PPA são os elementos integradores do planejamento, orçamento e gestão. A organização da atuação do governo sob a forma de programas tem como finalidade oferecer maior visibilidade aos resultados e benefícios gerados para a sociedade, garantindo objetividade e transparência à aplicação dos recursos públicos.



Programa como integrador entre planejamento, orçamento e gestão.

O PPA 2024-2027 tem apenas dois tipos de programas, assim conceituados:

- **Programas Finalísticos:** conjunto de ações governamentais financiadas por recursos orçamentários e não orçamentários de unidade responsável, suficientes para enfrentar problema da sociedade, conforme objetivos e metas; e visando à concretização do objetivo.
- **Programas de Gestão:** conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias, que não são passíveis de associação aos programas finalísticos, relacionados à gestão da atuação governamental ou à manutenção da capacidade produtiva das empresas estatais.

Somente os **programas finalísticos** têm objetivo, meta e indicador: os de gestão não têm esses atributos. O objetivo corresponde à declaração de resultado a ser alcançado que expressa em seu conteúdo o que deve ser feito para a transformação de determinada realidade, e a meta é a declaração de resultado a ser alcançado no curto prazo, de natureza quantitativa ou qualitativa, que contribui para o alcance do objetivo.

Antes de validarem os programas, os **órgãos setoriais** verificarão: se os objetivos setoriais estão alinhados aos objetivos estratégicos de governo; se estão relacionados com a solução de problemas, atendimento de demandas, ou aproveitamento de oportunidades; se foram estabelecidos indicadores para medir os resultados; se os custos estimados são compatíveis com os recursos previstos; se há nexo de causalidade (causa-efeito) entre o objetivo do programa, as ações e a solução pretendida; se a execução das

ações é suficiente para alcançar os objetivos dos programas; e se é possível construir um gerenciamento/monitoramento eficaz para o programa. Os técnicos do ministério do planejamento também farão análises semelhantes, e definirão o órgão responsável para cada programa finalístico.

Após essa verificação/validação, os ministérios responsáveis realizam a inserção dos dados qualitativos dos programas finalísticos no Siop – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – e em seguida, também no Siop, inserem-se os valores quantitativos dos programas. O valor global dos programas finalísticos deve ser especificado por esferas orçamentárias, com as respectivas categorias econômicas, e por outras fontes indicadas na etapa de captação quantitativa.

Concluída a análise/validação dos programas, o ministério do planejamento irá consolidar a dimensão estratégica e a dimensão tática **num único documento** que constitui o PPA, que deve ser encaminhado ao Congresso Nacional, em forma de projeto, pelo Presidente da República. **O PPA deverá conter**: o texto da Lei que estabelecerá os objetivos, diretrizes e metas para a administração pública federal; a mensagem presidencial enviada ao Congresso Nacional juntamente com o projeto de lei; a forma como o plano será acompanhado e avaliado; e as regras para a sua revisão.

Atenção → Os programas destinados a **Operações Especiais não integram o PPA, e constarão apenas nas leis orçamentárias anuais.**

2. Implementação

A implementação do PPA ocorre, ano a ano, por meio da alocação de dotações nas Leis Orçamentárias Anuais.

Após a elaboração do PPA (Diretrizes, Objetivos e Metas), do estabelecimento das Metas e Prioridades pela LDO e da aprovação da LOA – Lei Orçamentária Anual é que **ocorre a implementação do PPA através da execução dos programas contemplados com dotações na LOA**.

No entanto, os programas são apenas instrumentos que organizam as ações de governo, então, é com a execução das iniciativas/ações orçamentárias e não orçamentárias dos programas que essa implementação torna-se realidade e procura-se solucionar os problemas, atender demandas da sociedade, aproveitar oportunidades e direcionar o Brasil para o País que queremos: os objetivos expressos no PPA.

Monitoramento e Avaliação

Uma boa gestão do plano plurianual pressupõe processos eficientes de monitoramento e avaliação; distintos e complementares.

O **monitoramento** consiste na observação contínua de uma dada realidade nos seus aspectos mais relevantes, no intuito de obter informações fidedignas e tempestivas. Trata-se de acompanhamento sistemático da execução das políticas públicas conduzidas pelos órgãos da administração federal. Já a **avaliação** é uma investigação aprofundada de uma determinada intervenção. Tanto o monitoramento quanto a avaliação fornecem informações para subsidiar a ação governamental; e são essenciais para a articulação, o acompanhamento de transversalidades e territorialidades das políticas e, em última análise, para viabilizar as entregas de bens e serviços à população.

O Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - **CMAP** é o responsável pelo monitoramento e avaliação do plano. O CMAP é um órgão interministerial, e instância superior de dois comitês: o CMAS que é responsável pela avaliação dos Subsídios e o CMAG que é responsável pela Avaliação de Gastos Direto.

Também existem unidades de monitoramento e avaliação nos ministérios e órgãos setoriais; sujeitos à orientação dos técnicos do ministério do planejamento.

O principal desafio será promover uma maior integração entre os processos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA. Em regra, o **monitoramento** fornece insumos para a escolha das políticas públicas a serem avaliadas; e os resultados da **avaliação**, por sua vez, subsidiam aperfeiçoamentos nos programas e políticas durante o processo de revisão do Plano Plurianual.

No entanto, **nem tudo será avaliado**: a seleção de políticas e programas a serem avaliadas observará, ano a ano, determinados critérios e aspectos como materialidade, criticidade e relevância, e outros definidos pelo Ministério do Planejamento. Essa seleção visa permitir um **maior aprofundamento nas análises** a serem realizadas; ou seja, não se avalia tudo, mas espera-se melhor qualidade nas avaliações realizadas.

3. Monitoramento

Serão objeto de **monitoramento intensivo** o objetivo do programa, os objetivos específicos, as entregas e os investimentos plurianuais.

O monitoramento do plano plurianual é atividade **estruturada a partir da implementação de cada Programa**, e orientada para o alcance das metas

prioritárias do governo. Monitoramento é o **acompanhamento contínuo** da execução físico-financeira dos programas e ações do PPA, permitindo análises para a identificação e superação das restrições. É indispensável para detectar possíveis falhas e indicar soluções tempestivas que contribuam para mudanças de rumo, garantindo o alcance dos resultados almejados.

A secretaria de planejamento e a secretaria de orçamento atuam no monitoramento dos programas do PPA, de forma mais estratégica, para dar mais efetividade à visão estratégica com foco em resultados. O monitoramento também será compartilhado com os órgãos setoriais, aos quais caberá preencher os dados de seus produtos e declarar os demais atributos concernentes à dimensão gerencial do plano.

O foco do monitoramento é produzir informações acerca do desempenho dos programas por meio do acompanhamento efetivo da execução das ações. Serão objetos desse monitoramento as metas estabelecidas no PPA e as ações estratégicas dos ministérios, que deverão estar alinhadas a estratégia global do PPA.

O objetivo de monitorar é promover a qualificação do debate acerca das políticas públicas e acompanhar o desempenho da política, com informações como: custos das políticas, detecção de gargalos, evidenciação de resultados alcançados etc.

4. Avaliação

A **avaliação** do PPA 2024-2027 permanece integrada com o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).

A avaliação consiste em processo sistemático, integrado e institucionalizado de análise das políticas públicas, com objetivo de aprimorar os programas e a qualidade do gasto público - fornecendo subsídios para eventuais ajustes em todo o processo do ciclo de gestão. Avaliam-se os efeitos das políticas e dos programas, por meio da análise da evolução dos indicadores e/ou pesquisas avaliativas da consistência, pertinência e suficiência da estrutura programática.

A avaliação é um processo gerencial que analisa tanto os resultados obtidos como os esperados, e ainda, os resultados **inesperados**, visando o aperfeiçoamento do planejamento e da ação governamental.

A avaliação tem ganhado destaque, com áreas que avaliam o gasto público e os subsídios, com enfoques variados. Talvez a avaliação de subsídios ajude entender porque um país com dívida pública de 6 trilhões e escassez de recursos em todas as áreas, conceda subsídios anuais em torno de 400 bilhões de reais.

A avaliação anual tem como objeto a análise da adequação da **concepção, implementação e resultados** obtidos no ano anterior. Ela compreende as atividades de aferição e análise dos resultados da aplicação dos recursos à luz da orientação estratégica. O **objetivo imediato** é influenciar as práticas de gestão do plano e o processo alocativo de recursos no orçamento.

Para o ministério do planejamento, o **objetivo fundamental** da avaliação é assegurar que as informações produzidas sejam utilizadas pela administração pública federal como parte integrante da gestão dos programas, com vistas à obtenção de melhores resultados pelo governo e de modo a fornecer subsídios para a tomada de decisão e a melhoria da qualidade da alocação dos recursos no plano, e nos orçamentos anuais.

Sintetizando: o objetivo da avaliação é assegurar o aperfeiçoamento dos programas e do plano plurianual como um todo, e subsidiar a decisão sobre alocação de recursos.

O tipo de avaliação a ser realizada **dependerá** do conselho de monitoramento e avaliação: pode tratar-se de avaliação executiva para questões pontuais que exigem soluções rápidas; ou mais sofisticadas e específicas, que requerem um exame mais minucioso (de eficiência, de desenho, de implementação, de resultados, de impactos etc.).

A avaliação percorre três etapas: a primeira feita pelo gerente de programa e sua equipe; a segunda feita pelos ministérios que comparam os resultados dos programas com os objetivos definidos; e a terceira feita por técnicos do ministério do planejamento, de forma mais ampla; que também analisam as avaliações feitas nas etapas anteriores.

Os resultados dessas avaliações são consolidados no relatório anual de avaliação do PPA que é **enviado ao Congresso Nacional**, sendo também disponibilizado para o público em geral através da página da internet do ministério do planejamento.

5. Revisão

A revisão dos programas **conclui o ciclo de gestão** introduzindo as recomendações e corrigindo as falhas de programação identificadas nos processos de monitoramento e avaliação, no sentido de aprimorar continuamente a atuação do governo.

Esta fase ocorre de forma concomitante com a revisão da estrutura programática da Lei Orçamentária Anual. **É uma via de mão dupla**. As informações geradas na fase qualitativa da proposta orçamentária anual serão utilizadas como subsídio para a revisão do plano plurianual; e a

revisão dos programas do PPA definirão quais programas e ações poderão receber programação orçamentária na LOA.

A revisão incorpora informações geradas na avaliação, e realiza alterações (inclusões/exclusões) na programação para o ano seguinte, e dentro da perspectiva do PPA rolante, para os três anos subsequentes. Ela proporciona oportunidade para correções de rumo e ajustes necessários identificados nos processos de acompanhamento e avaliação.

Diversas alterações, mais simples, poderão ser feitas **diretamente pelo Poder Executivo**, como: valor global do programa, adequação de vinculação entre ações orçamentárias e programas, metas, atualização de investimentos plurianuais, unidade responsável, e valor do gasto direto ou de subsídio. Contudo, a inclusão/exclusão/alteração **de programas** deverá ser encaminhada ao Congresso Nacional em forma de **forma de projeto de lei** até 31 de agosto de cada ano.

Atenção → A revisão do PPA **não é obrigatória**. Para que ela ocorra é necessário que haja interesse e autorização do poder executivo: **se incluir programas** dependerá de aprovação de lei de revisão pelo Congresso Nacional.

CICLO DE GESTÃO DO PLANO PLURIANUAL

14.3. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO é o instrumento norteador da elaboração da LOA – Lei Orçamentária Anual. Ela seleciona os programas do Plano Plurianual que deverão ser contemplados com dotações na LOA correspondente.

A LDO também se materializa numa **lei ordinária** de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. É um instrumento de planejamento e o "elo" entre o PPA e a LOA. Ela antecipa e orienta a direção e o sentido dos gastos públicos, bem como os parâmetros que devem nortear a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício subsequente, além, é claro, de selecionar, entre os programas do Plano Plurianual, quais terão prioridade na programação e execução do orçamento anual subsequente.

Atenção → A LDO antecipa a definição das escolhas públicas: antecipa a tomada de decisão acerca das Prioridades e Metas para alocação de recursos no exercício seguinte.

A LDO estabelece os **limites orçamentários** das propostas dos Poderes, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União. Outro papel importante desempenhado pelas LDOs é o **preenchimento de lacunas deixadas pela ausência de legislação** orçamentário-financeira, no que se refere aos prazos, conceitos e estruturas dos instrumentos de planejamento e orçamento (art. 165, § 9º, da CF/1988).

A LDO pode também ser instrumento de autorização de despesas, se constar no seu texto a possibilidade de **execução provisória** do valor orçamentário constante no PL-LOA, até o limite de um doze avos do valor dos créditos (multiplicado pelo número de meses até a promulgação da LOA), e se o orçamento anual não for aprovado até 31 de dezembro.

O projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias é **elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal**, que conta com auxílio dos Órgãos Setoriais e UOs, e com o suporte técnico da Secretaria do Tesouro Nacional, nas questões relacionadas à dívida mobiliária federal e às normas para a execução orçamentária.

O **encaminhamento** do PLDO ao Congresso Nacional é feito pelo Presidente da República **até o dia 15 de abril** de cada ano. O projeto de LDO contém: **texto do Projeto de Lei**; e **Anexos**. São anexos da LDO: I – Quadros Orçamentários; II – Informações Complementares ao PL-LOA; III – Despesas que não serão contingenciadas; IV – Introdução

Metas Fiscais (composto por 12 outros anexos); V – Riscos Fiscais; VI – Objetivos das Políticas Monetária, Creditícia e Cambial; VII – Prioridades e Metas (excepcionalmente as prioridades e metas para 2024 constaram no PPA 2024-2027).

Atenção → De acordo com a Constituição Federal de 1988, o primeiro período da sessão legislativa não pode ser interrompido sem a aprovação da LDO (2/2 a 17/7).

Assuntos tratados pela LDO: Metas e prioridades da administração pública federal; Estrutura e organização dos orçamentos; Diretrizes para a elaboração e a execução dos orçamentos da União; Disposições para as transferências; Disposições relativas à dívida pública federal; Disposições relativas às despesas com pessoal e encargos sociais e aos benefícios aos servidores, aos empregados e aos seus dependentes; Política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento; disposições sobre adequação orçamentária das alterações na legislação; Disposições sobre a fiscalização pelo Poder Legislativo e sobre as obras e os serviços com indícios de irregularidades graves; e, Disposições sobre transparência.

14.3.1. Conceito e competências

O conceito da LDO também é fornecido pela Constituição Federal de 1988. Segundo o art. 165, § 2º, "a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento".

Esse conceito pode ser detalhado para melhor compreensão:

Metas: são partições dos objetivos que, mediante a quantificação física e financeira dos programas e projetos, permitem medir o nível de alcance dos objetivos. As metas podem ser de caráter social, econômico, financeiro, e físico.

Atenção → As metas fiscais financeiras têm maior destaque, são estabelecidas na LDO e cumpridas na execução da LOA.

Prioridades: A LDO retira do PPA as prioridades que a LOA deve contemplar em cada ano, mas essas prioridades **não são absolutas**, visto que existem outras despesas prioritárias: 1.obrigações constitucionais e legais; 2.manutenção e funcionamento dos órgãos/entidades; 3. demais despesas priorizadas pela LDO.

Atenção → As prioridades da LDO não têm primazia absoluta. Essa primazia se aplica após atendidos os itens acima.

Estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas. Ano a ano, a LDO estabelece as diretrizes de política fiscal, e, apoiada em estudos da trajetória da dívida e analisando a conjuntura política, econômica e social, fixa as metas fiscais para o exercício seguinte, em patamar que assegure a sustentabilidade da dívida pública.

Orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual: essa é a principal atribuição da LDO, haja vista a importância do Orçamento Público na vida de uma nação. Ela orienta não só a elaboração, mas também a execução do Orçamento Público no ano seguinte.

Disporá sobre as alterações na legislação tributária: as receitas tributárias são a principal fonte de financiamento dos gastos públicos. Assim, a criação de novos tributos, o aumento ou a diminuição de alíquotas etc. devem ser consideradas pela LDO.

Na prática isso significa que **devem ser consideradas** todas as alterações na legislação tributária que irão impactar na arrecadação de recursos no exercício seguinte – cujo valor a maior oriundo dessas alterações – será utilizado para autorizar um conjunto de despesas, que, **somente serão executadas** se as alterações tributárias efetivamente ocorrerem e os recursos forem efetivamente arrecadados.

Atenção → Apesar dessa atribuição da CF/1988, a LDO **não pode** instituir, suprimir, diminuir ou aumentar alíquotas de tributos.

Estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento: essas agências, na maioria, são bancos públicos, sendo a principal agência de fomento o BNDES. Temos também o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e os bancos regionais. Esse fomento ocorre através de empréstimos e financiamentos à sociedade, como forma de incentivo ao desenvolvimento de certas atividades no setor privado, que resultarão, ainda que indiretamente, em benefícios para a população.

Competências oriundas da LRF

A LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal aumentou consideravelmente o conteúdo da LDO, atribuindo-lhe a responsabilidade de tratar de outras matérias, conforme consta nos arts. 4º, 5º, 16, e 26:

Art. 4º. A Lei de Diretrizes Orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I – disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31 ("*Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais.*";"*Art. 31, § 1º, II – obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º.*").

c) (vetado);

d) (vetado);

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II – (vetado);

III – (vetado);

§ 1º. Integrará o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

→ É a LDO quem estabelece as metas de resultados que deverão ser obedecidas e cumpridas pela LOA. As últimas LDO's permitem que, na execução – haja **compensação entre as metas** – do Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social, e Programa de Dispêndios Globais.

§ 2º. O Anexo (de Metas Fiscais) conterá, ainda:

I – avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II – demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III – evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV – avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V – demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º. A Lei de Diretrizes Orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

→ As últimas LDO's destacam **dois tipos de riscos**: o risco Orçamentário (decorrente das receitas e despesas não ocorrerem conforme previsto) e o risco da dívida pública Mobiliária (oriundo das variações das taxas de juros, câmbio e de inflação).

§ 4º. A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

Art. 5º, III – conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

→ A **Reserva de Contingência** foi prevista pelo artigo 91 do DL 200/1967 – mas somente foi implementada a partir da LRF. De acordo com a LDO, a reserva de contingência corresponde a, no mínimo, 0,2% da receita corrente líquida

no projeto de LOA. Caso não ocorram os riscos e eventos imprevistos[6], o valor dessa reserva é utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais.

As últimas LDOs determinam a criação de Reserva Específica – **no valor da execução obrigatória** estabelecida pelo art. 166 da CF/1988 – para atender as emendas individuais, emendas de bancada estadual e despesas **de** campanhas eleitorais.

14.3.2. Diretrizes e vigência

De acordo com a CF/1988 **cabe ao PPA estabelecer Diretrizes,** Objetivos e Metas para a administração pública federal; no entanto, a LDO estabelece **Diretrizes para a elaboração dos orçamentos anuais** – fato que pode ser constatado nas últimas LDOs.

Assim, **quando se referir à administração pública:** somente o PPA tem competência para estabelecer diretrizes; **quando se referir especificamente ao orçamento anual:** a LDO estabelece diretrizes no sentido de orientar a elaboração e execução dos orçamentos.

DIRETRIZES	→	PPA	Estabelece para a Administração Pública
	→	LDO	Estabelece para a Elaboração/Execução da LOA

Ainda de acordo com a CF/1988, são atribuições da LDO dispor sobre: a dívida pública Federal; as despesas da União com pessoal e encargos sociais; e, a fiscalização, pelo Poder Legislativo, sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves.

Vigência

A LDO deve ser produzida em harmonia com o PPA, com vistas a orientar a elaboração da LOA. Deve ser encaminhada ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano. Embora sendo encaminhada periodicamente a cada ano, a sua **vigência é superior a um exercício,** ou seja, desde a sua aprovação até o final do exercício seguinte.

Com a sua aprovação e promulgação, imediatamente ela irá lançar sua força normativa sobre o Projeto de Lei Orçamentária Anual a ser

6. A LDO considera "eventos imprevistos" as despesas não previstas ou insuficientemente dotadas (atendidas mediante créditos especiais ou suplementares).

enviado ao Legislativo até o final de agosto. Esse projeto vigorará até o final do exercício seguinte, e durante toda a sua vigência deverá obedecer às orientações emanadas da LDO respectiva.

Portanto, **a vigência** da Lei de Diretrizes Orçamentárias, se considerados os meses, é de 18 meses, e se considerarmos os anos, de 2 anos. Desde a sua aprovação, que deve ocorrer até o final do primeiro período da sessão legislativa (17/7), até o final do exercício financeiro seguinte (31/12).

14.4. CICLO DE GESTÃO ANUAL

O ciclo de gestão anual é constituído por **quatro fases**: elaboração; discussão, votação e aprovação; execução orçamentária; e controle e avaliação.

- **Elaboração:** o orçamento anual é um instrumento de nível operacional do Governo, de curto prazo, no qual encontram-se inseridos os créditos orçamentários necessários à realização de políticas públicas de médio e longo prazos. É na fase de elaboração que os estudos preliminares são feitos, que são definidas prioridades, fixados objetivos e estimados os recursos financeiros necessários à realização das políticas públicas inseridas no orçamento sob a forma de programas.

O processo de elaboração é coordenado pela SOF com a participação dos órgãos setoriais e das unidades orçamentárias (mas as Unidades Administrativas também participam). É nessa fase que as propostas são feitas. Os poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas também elaboram suas propostas orçamentárias, que posteriormente serão consolidadas pela SOF num único orçamento. A proposta orçamentária deverá conter diversos quadros demonstrando as receitas e despesas de acordo com as categorias econômicas; as fontes de recursos e a legislação pertinente; o quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração; o quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo em termos de realizações de obras e prestação de serviços. Devem também constar tabelas explicativas com o comportamento da receita e da despesa, abrangendo diversos exercícios financeiros.

A SOF consolida o processo orçamentário anual e envia à Casa Civil e ao Presidente da República. O projeto de LOA é encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano.

- **Aprovação:** o Chefe do Executivo é quem envia o Projeto de Lei ao Poder Legislativo (protocola na Câmara dos Deputados) – onde ocorre o processo legislativo. O PL-LOA é imediatamente encaminhado à Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização, cuja tramitação compreende: relatórios preliminares, distribuição por áreas temáticas, apresentação de emendas, discussões e votações, aprovação do Parecer Final, encaminhamento ao Plenário do Congresso Nacional, e aprovação final em votação conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Após a votação/aprovação, o projeto é novamente enviado ao Presidente da República para sanção e publicação no Diário Oficial da União.

- **Execução:** Após a publicação da LOA – Lei Orçamentária Anual –, a SOF descentraliza as dotações orçamentárias aos Órgãos Setoriais através de ND – Nota de Dotação. Estes, por sua vez, descentralizam esses créditos orçamentários às unidades orçamentárias, entidades e demais beneficiários do orçamento público através de NC – Nota de Crédito. **Inicia-se, então, a fase de execução.** Conforme estabelecido pela LRF, em seu art. 8º, até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Poder Executivo estabelecerá a **programação financeira** e o cronograma de execução mensal de desembolso. De posse das informações sobre o orçamento aprovado e da "parcela" destinada a cada beneficiário, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, define os limites financeiros que cada entidade poderá utilizar para o pagamento de suas despesas. O Orçamento fiscal e o da seguridade social têm sua execução registrada no SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal.

A execução orçamentária e financeira se desenvolve dentro do exercício definido como o ano civil, isto é, de 01 de janeiro a 31 de dezembro, conforme dispõe o art.34 da Lei nº 4.320/1964.

- **Controle e avaliação:** ainda durante a execução da despesa inicia-se a fase de controle da execução dos orçamentos. A CF/1988 estabelece, em seu art. 70, **dois tipos de controle**: interno e externo. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso

Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. **No âmbito Federal, o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União** (art. 71 da CF). Nos estados, é exercido pela Assembleia Legislativa, com o auxílio dos Tribunais de Contas Estaduais. No Distrito Federal, é exercido pela Câmara Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas do DF. Nos municípios, é exercido pela Câmara Municipal, com o auxílio de Tribunais de Contas estaduais ou municipais, onde houver.

O controle interno é exercido por cada um dos poderes da República, mas não de forma integrada como deveria. Apenas no âmbito do Poder Executivo da União, o controle interno é exercido de forma integrada pela Controladoria-Geral da União – CGU.

14.4.1. LOA – Lei Orçamentária Anual

A LOA – Lei Orçamentária Anual é o produto final do processo orçamentário coordenado pela SOF. Ela abrange apenas o exercício financeiro a que se refere, e é o documento legal que contém a previsão de receitas e a autorização de despesas a serem realizadas no exercício financeiro a que se refere.

Atenção → A EC nº 102/2019 permite que as LOAs incluam previsões de despesas para exercícios seguintes, de ações específicas de investimentos plurianuais. As demais despesas inclusas na LOA estão limitadas ao exercício financeiro.

A Lei Orçamentária Anual é uma **lei ordinária formal**, pois percorre todo o processo legislativo (discussão, votação, aprovação, publicação), mas não o é em sentido material, pois dela não se origina nenhum direito subjetivo.

A LOA é o **documento que define a gestão anual dos recursos públicos**, e nenhuma despesa poderá ser realizada se não for por ela autorizada ou por lei de créditos adicionais. **É conhecida como a lei dos meios**, porque é um "meio" para garantir créditos orçamentários e recursos financeiros para a realização dos planos, programas, projetos e atividades dos entes governamentais.

A **Lei Orçamentária Anual** é um instrumento de planejamento que operacionaliza, no curto prazo, os programas contidos no Plano Plurianual. O projeto de Lei Orçamentária Anual contempla as prioridades selecionadas

pela LDO e as metas que deverão ser atingidas no exercício financeiro. A lei orçamentária disciplina todas as ações do Governo Federal. **É com base nas autorizações da Lei Orçamentária Anual que as despesas do exercício são executadas.**

Com a aprovação e promulgação da LOA, **as despesas nela contidas são apenas "autorizadas"**, visto que no decorrer do exercício financeiro o gestor público deverá reavaliar a real necessidade e utilidade de sua execução. Essa regra apenas não se aplica às despesas obrigatórias, as quais não compete ao ordenador de despesas decidir sobre a conveniência e oportunidade de sua realização, mas executá-las em cumprimento a um compromisso imperativo anteriormente assumido.

O Projeto de Lei Orçamentária Anual deve ser enviado pelo Presidente da República ao Poder Legislativo até o dia 31 de agosto de cada ano, e deve ser aprovado até o final da sessão legislativa (22 de dezembro).

Atenção → Sob a ótica do planejamento, a LOA representa a "dimensão operacional" descrita no PPA, ao qual se encontra vinculada por meio dos programas; todavia, as ações não orçamentárias não farão parte da LOA, constando apenas no PPA.

14.4.2. Composição e Estrutura do Orçamento Público

A Constituição Federal de 1988, art. 165, determina que a Lei Orçamentária Anual compreenderá o Orçamento Fiscal, o de Investimento das Empresas Estatais e o da Seguridade Social, explicando cada tipo de orçamento:

1. Orçamento Fiscal, referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da Administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

Por sua abrangência e dimensão, **o Orçamento Fiscal é considerado o mais importante** dos três orçamentos. Alguns autores consideram um "exagero" a amplitude concedida pela Constituição Federal ao conteúdo do Orçamento Fiscal, haja vista incluir empresas públicas e sociedades de economia mista dependentes.

Embora abrangente, **não integram** o Orçamento Fiscal: os fundos de incentivos fiscais; as autarquias (conselhos) de fiscalização de profissão (CREA, CRM, OAB etc.); as empresas estatais independentes.

Atenção → O Orçamento das Empresas Estatais independentes não faz parte do Orçamento Fiscal e nem do Orçamento da Seguridade Social. O **Orçamento Operacional das Empresas Estatais independentes faz parte do Programa de Dispêndios Globais**, cuja aprovação ocorre diretamente por decreto do Poder Executivo.

2. Orçamento de Investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Estatal **independente** é aquela que não depende de recursos do ente público controlador, ou seja, é uma empresa autossustentável (as estatais **dependentes** são as que recebem algum tipo de recurso para garantir suas despesas). No entanto, **não perdem a denominação de estatal independente** aquelas empresas públicas ou sociedades de economia mista que recebam recursos da União **apenas para**: participação acionária; fornecimento de bens ou prestação de serviços; pagamento de empréstimos e financiamentos concedidos; e transferência para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ou para financiar programas de desenvolvimento econômico através do BNDES.

Atenção → a) Esse orçamento abrange tão somente as empresas estatais independentes. As estatais dependentes estão inclusas no Orçamento Fiscal; b) As sociedades de economia mista, **em regra, são estatais independentes**: integram o orçamento de investimentos; se forem dependentes integrarão o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social; c) Uma empresa estatal **pode ser independente num ano** e se tornar **dependente em outro** – e vice-versa.

3. Orçamento da Seguridade Social abrange todas as entidades e órgãos a ele vinculados, da Administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

O Orçamento da **Seguridade Social** compreende as dotações destinadas a atender às ações de Saúde, Previdência e Assistência Social, cujas prioridades e metas orientarão a elaboração do orçamento anual.

Embora pertençam a esferas orçamentárias diferentes, o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social integram um mesmo conjunto de programas e ações orçamentárias, sendo denominados Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

Este orçamento compreende as despesas relativas à saúde, previdência e assistência social – **de todos os órgãos, entidades e fundos a ela vinculados** e

não apenas as despesas daqueles que fazem parte da seguridade social. Assim, os órgãos, entidades, fundos e empresas dependentes estarão recebendo dotação do orçamento da Seguridade Social para as despesas com saúde, previdência e assistência; e dotações do orçamento fiscal para as demais despesas.

<table>
<tr><td>Poderes/Órgãos</td><td rowspan="4">Inclusos nos Dois Orçamentos</td><td rowspan="2">Orçam. da Seguridade Social</td><td rowspan="2">Para as Despesas com: Saúde, Previdência e Assistência Social</td></tr>
<tr><td>Entidades</td></tr>
<tr><td>Fundos</td><td rowspan="2">Orçamento Fiscal</td><td rowspan="2">Para Todas as Demais Despesas</td></tr>
<tr><td>Empresas Dependentes</td></tr>
</table>

COMPOSIÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL		Observação
Orçamento FISCAL e da SEGURIDADE SOCIAL	Poderes da União	**Inclusive** MPU
	Órgãos – Administração Direta	**Inclusive** Conselhos
	Entidades – Administração Indireta	**Exceto** Autarquias Regionais (Conselhos, CREA, CRM, CRA etc.)
	Fundos em Geral	**Exceto** os Fundos de Incentivos Fiscais
	Empresas Estatais **Dependentes**	
Orçamento de INVESTIMENTOS	Empresas Estatais **INDEPENDENTES**	**Exceto** Orçamento Operacional

Esses três orçamentos é que compõem a LOA – Lei Orçamentária Anual. Esse modelo atual segue a concepção de totalidade orçamentária, visto que os orçamentos são elaborados de forma independente, para depois serem consolidados em um só, o **Orçamento Geral da União**, possibilitando assim o conhecimento do desempenho global das finanças públicas.

14.4.3. Agentes orçamentários

Secretaria de Orçamento Federal

A Secretaria de Orçamento Federal **é o Órgão Central do sistema orçamentário: ela coordena o processo de elaboração** da proposta

orçamentária anual, em conjunto com os Ministérios e as Unidades Orçamentárias dos poderes Legislativo e Judiciário, e do Ministério Público da União.

As **competências da SOF no processo orçamentário anual** compreendem:

- coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da proposta orçamentária da União, compreendidos os orçamentos fiscal e da seguridade social;
- estabelecer as normas necessárias à elaboração e à implementação dos orçamentos federais sob sua responsabilidade;
- acompanhar a execução orçamentária, sem prejuízo da competência atribuída a outros órgãos;
- elaborar estudos e pesquisas concernentes ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento do processo orçamentário federal;
- orientar, coordenar e supervisionar tecnicamente os órgãos setoriais de orçamento;
- exercer a supervisão da Carreira de Analista de Planejamento e Orçamento, em articulação com as demais unidades interessadas;
- estabelecer as classificações orçamentárias da receita e da despesa;
- acompanhar e avaliar o andamento da despesa pública e de suas fontes de financiamento e participar de estudos econômico-fiscais voltados ao aperfeiçoamento do processo de alocação de recursos;
- acompanhar, avaliar e realizar estudos sobre as políticas públicas e a estrutura do gasto público; e
- acompanhar e propor, no âmbito de sua competência, normas reguladoras e disciplinadoras relativas às políticas públicas em suas diferentes modalidades;
- avaliar o gasto público, os seus impactos sobre indicadores econômicos e sociais e propor medidas para o seu aperfeiçoamento, em articulação com outros órgãos;
- desenvolver ações destinadas à apuração da eficiência, da eficácia e da efetividade dos gastos públicos diretos da União;
- promover a articulação com órgãos públicos, setor privado e entidades não governamentais envolvidos nas competências da Secretaria;

- elaborar subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo destinadas ao desenvolvimento sustentável nacional;
- acompanhar e propor as normas reguladoras e disciplinadoras sobre a participação social na elaboração do orçamento federal;
- participar de iniciativas de entidades bilaterais, plurilaterais e da sociedade sobre assuntos orçamentários;
- coordenar e gerir o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, envolvendo a orientação, a coordenação e a supervisão técnica dos órgãos setoriais de orçamento.

Órgãos Setoriais

De acordo com o § 1º do art. 4º da Lei nº 10.180/2001, **os Órgãos Setoriais são as unidades de planejamento e orçamento**: dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República, e também os correspondentes nos poderes Legislativo e Judiciário e no Ministério Público da União.

O **Órgão Setorial desempenha o papel de articulador no seu âmbito**, atuando verticalmente no processo decisório e integrando os produtos gerados no nível subsetorial, coordenado pelas Unidades Orçamentárias. **Sua atuação no processo de elaboração orçamentária envolve**: coordenação do processo de atualização e aperfeiçoamento das informações constantes do cadastro de programas e ações; fixação, de acordo com as prioridades setoriais, dos referenciais monetários para apresentação das propostas orçamentárias e dos limites de movimentação e empenho e de pagamento de suas respectivas UOs; definição e divulgação de instruções, normas e procedimentos a serem observados no âmbito do órgão durante o processo de elaboração e alteração orçamentária; Consolidação e formalização da proposta e das alterações orçamentárias do órgão.

Unidades Orçamentárias

Unidade Orçamentária **é a repartição da Administração Federal que recebe seus créditos diretamente da LOA:** é o agrupamento de serviços

subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias.

A Unidade Orçamentária **desempenha o papel de coordenadora do processo de elaboração da proposta orçamentária no seu âmbito de atuação**, integrando e articulando o trabalho das Unidades Administrativas vinculadas. Conforme os últimos MTOs, as Unidades Orçamentárias são responsáveis pela apresentação da programação orçamentária detalhada da despesa por programa, ação orçamentária e subtítulo. **Seu campo de atuação no processo de elaboração orçamentária compreende**: estabelecimento de diretrizes no âmbito da UO para elaboração da proposta e alterações orçamentárias; fixação dos referenciais monetários para apresentação das propostas orçamentárias e dos limites de movimentação e empenho e de pagamento de suas respectivas Unidades Administrativas; consolidação e formalização de sua proposta orçamentária.

Atenção → A proposta orçamentária é **consolidada por programa**, com detalhamento das atividades, projetos e operações especiais.

Atenção 2 → De acordo com as últimas LDOs, todo e qualquer crédito orçamentário deve ser consignado diretamente à unidade orçamentária à qual pertencem as ações correspondentes.

Unidade Administrativa

Unidade Administrativa é toda unidade de atuação da Administração Pública, que elabora planejamento anual, é responsável pela execução de créditos orçamentários e sujeita-se à posterior prestação de contas junto aos órgãos de controle e perante a sociedade.

Atenção → As Unidades Administrativas **não recebem** seus créditos diretamente da LOA – por isso **dependem** de uma Unidade Orçamentária para receber os créditos de que necessitam para o desempenho de suas atividades.

O planejamento em nível de Unidade Administrativa **corresponde ao planejamento que todos os órgãos, unidades e entidades públicas realizam anualmente** para atender exclusivamente as suas necessidades

de funcionamento, essenciais à prestação dos serviços públicos e ao cumprimento de suas missões. O planejamento em nível de Unidade Administrativa **corresponde à atividade de elaboração do planejamento propriamente dito**, visto que são as Unidades Administrativas que identificarão cada necessidade (ou proposta de solução) que irá compor o planejamento anual.

Hierarquia dos órgãos orçamentários

Numa segunda etapa, as propostas anuais das Unidades Administrativas são agrupadas por unidades orçamentárias, que por sua vez são agrupadas por órgãos setoriais, que são agrupados por poder, e, por fim, são consolidadas na LOA e submetidas à aprovação do Poder Legislativo.

Ressalte-se, ainda, que a elaboração orçamentária **do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público da União possuem particularidades** no que se refere a metodologia e prazos; e no caso do Judiciário e do MPU, há necessidade de conter parecer do Conselho Nacional de Justiça, e do Conselho Nacional do Ministério Público, respectivamente.

Também possui particularidades o Orçamento de Investimento das Estatais – visto que segue tramitação diferenciada e **é coordenado pelo Subsecretaria de Governança das Estatais** do Ministério do Planejamento, e somente ao final do processo de elaboração é consolidado pela SOF para envio do Projeto de Lei Orçamentária ao Congresso Nacional.

Atenção → Com as alterações legislativas, a partir de 2024, o valor total de recursos da Lei Orçamentária Anual obedece ao limite estabelecido pelo novo arcabouço fiscal.

14.4.4. Análise final, elaboração do PL e aprovação

Após o recebimento das propostas setoriais, a SOF realiza a verificação da compatibilidade das propostas encaminhadas pelos Órgãos Setoriais com os limites orçamentários estabelecidos – **condição básica** para se iniciar a fase de análise no âmbito daquela Secretaria. Caso sejam constatadas incompatibilidades, o Órgão Setorial é acionado para proceder aos ajustes necessários. Requisitos de atendimento às normas legais também são verificados.

Em seguida, há o fechamento, compatibilização e consolidação da proposta orçamentária anual – sob a forma de projeto de lei –, em consonância com a CF/1988, PPA, LDO, LRF e Lei nº 4.320/1964.

A fase final é a elaboração da **mensagem presidencial**, do texto e dos anexos do projeto de lei orçamentária. A elaboração da mensagem contará com a participação da Subsecretaria das Estatais, da Área Econômica e da Casa Civil da Presidência da República, mas, ao final, será a SOF que formatará, imprimirá e encadernará a mensagem presidencial na sua versão definitiva, após a aprovação do texto junto ao Ministério do Planejamento e Casa Civil da Presidência da República.

Atenção → A mensagem presidencial que encaminha o PLOA é o **instrumento de comunicação oficial** entre o Presidente da República e o Congresso Nacional.

O projeto de LOA é encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, até o dia 31 de agosto de cada ano. No Congresso Nacional o PL-LOA é analisado pela Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização, que elaborará parecer final acerca do projeto. Em seguida o projeto será votado no plenário do Congresso Nacional, e considerado aprovado se obtiver a maioria simples dos votos.

Por fim, a **aprovação e promulgação** da LOA são formalizadas pelos seguintes atos: decretação pelo Poder Legislativo; sanção pelo Presidente da República; e promulgação.

Leis do Ciclo Orçamentário Ampliado			
ETAPAS	**PPA**	**LDO**	**LOA**
ENCAMINHAMENTO	31 de agosto do 1º **ano do mandato** presidencial	15 de abril	31 de agosto
APROVAÇÃO	22 de dezembro	17 de julho	22 de dezembro
VIGÊNCIA	**4 anos** de 1º de janeiro do 2º ano do mandato presidencial até 31 de dezembro do 1º ano do mandato seguinte	**18 meses** da aprovação até o dia 31 de dezembro do ano seguinte	**1 ano** 1º de janeiro a 31 de dezembro

Etapas, Prazos e Vigência das Leis do Ciclo de Planejamento, Orçamento e Gestão.

Aspectos Importantes

Embora durante seis meses de cada ano haja vigência simultânea de duas LDOs – **elas não incidem sobre o mesmo PL e LOA** – mas sobre PLs e LOAs diferentes: cada LDO incide sobre um único PLLOA e sobre a LOA oriunda desse PL aprovada pelo Congresso Nacional.

O ciclo de gestão (ou ciclo de planejamento e orçamento) **não é autossuficiente**, uma vez que a primeira parte do sistema tem renovação anual, refletindo em grande parte o resultado de definições constantes de uma programação de médio prazo, que por sua vez detalha os planos de longo prazo, que também são dinâmicos e flexíveis às conjunturas econômicas, sociais e políticas.

Os prazos anteriores se aplicam ao modelo Federal. Com relação aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, os prazos poderão ser diferentes.

Cabe ainda relembrar que esses instrumentos de Planejamento, Orçamento e Gestão, o PPA, a LDO e a LOA, **são todos materializados através de Leis Ordinárias.**

15

GESTÃO ESTRATÉGICA, PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E BSC

15.1. GESTÃO ESTRATÉGICA

➢ **Estratégia**

Estratégia no âmbito militar significa um plano capaz de vencer o exército inimigo. **Nas organizações trata-se de um plano** – definido a partir da análise estratégica – que proporcionará à empresa a vitória sobre seus concorrentes.

Estratégia é a disciplina que ajuda a escolher um conjunto das melhores decisões para alcançar o futuro desejado, que constitui os objetivos, ciente que não estamos sozinhos, que há outras organizações e variáveis que podem facilitar ou dificultar o alcance dos resultados (Peres, 2012, tradução minha).

É regra que a estratégia nasce no interior da empresa – mas ela combina análise interna e externa com testes de viabilidade de alternativas. **A estratégia escolhida deve explorar as competências essenciais** da empresa combinadas com as oportunidades visualizadas no mercado – de forma a **proporcionar uma vantagem competitiva** – que permitirá manter clientes, ampliar a fatia de mercado, conquistar novos mercados, adentrar com novos produtos, e assegurar a continuidade e sustentabilidade das operações no longo prazo.

A **estratégia não é uma decisão isolada**; compreende um conjunto de decisões e ações com vistas ao alcance dos objetivos: **deve representar a melhor opção**, a mais viável, compatível com o negócio, as competências, a tecnologia e a estrutura da organização.

A **estratégia escolhida deve representar o caminho ideal**, o caminho que levará a empresa a conquistar seus objetivos: indica o que se deve fazer e o que não deve ser feito. **Resulta de informações, projeções de futuro**

e testes de viabilidade. Sua escolha compete à alta administração, e uma vez definida orienta as ações da organização. Em regra, é definida junto com o planejamento estratégico e congrega os pontos fortes da empresa com as oportunidades visualizadas no mercado.

Para Mintzberg (2007) apud Marcelo Pedroso, 2010, o processo de elaboração da estratégia envolve: planejamento estratégico, visão estratégica, aprendizado estratégico, e investimentos/escolhas estratégicas.

Atenção → Não confunda **estratégia corporativa** que é desenvolvida junto com a missão, visão e pensamento estratégico – com **estratégia de negócios/competitiva** que aponta os caminhos para o alcance dos objetivos.

Atenção → O planejamento **precede a estratégia de negócios** e utiliza a análise racional; a estratégia vem depois, como uma **espécie de síntese** a indicar o caminho para alcançar os resultados.

GESTÃO ESTRATÉGICA

<table>
<tr><td colspan="4">ELABORAÇÃO da Estratégia</td></tr>
<tr><td colspan="2">Análise da Missão, Visão e
Diagnóstico Estratégico</td><td colspan="2">Análise, Teste de Viabilidade e
Escolha da Estratégia</td></tr>
<tr><td colspan="4">ALINHAMENTO: Plano >> Estratégia >> Execução
COMPATIBILIDADE: Ações de Curto Prazo X Objetivos de Longo Prazo</td></tr>
<tr><td colspan="4">IMPLEMENTAÇÃO da Estratégia</td></tr>
<tr><td>BSC</td><td colspan="2">Comunicação da Estratégia
Definição de Metas/Indicadores</td><td>Execução dos Projetos e
Ações do Planej. Estratégico</td></tr>
<tr><td colspan="4">AVALIAÇÃO dos Resultados</td></tr>
<tr><td>BSC</td><td>Monitoramento
dos Resultados</td><td colspan="2">Análise Estratégica dos Resultados
Aprendizado Organizacional Estratégico</td></tr>
</table>

➢ **Gestão Estratégica**

O **pensamento estratégico** representa o que a alta administração pensa; reflete os desejos estratégicos: sua empresa do amanhã; e ajuda a construir a visão estratégica e imaginar cenários e estratégias para torná-la realidade – com muita criatividade, mas os meios para alcançar a visão são definidos no planejamento estratégico. O pensamento estratégico é parte da gestão estratégica.

A **Gestão estratégica é a gestão que se preocupa com os aspectos essenciais** para o futuro da organização: ela não se preocupa somente com a vitória de hoje; mas em manter essa conquista no futuro, no amanhã.

Gestão estratégica é o conjunto de decisões estratégicas que determinam o rumo e o desempenho da organização no longo prazo.

A gestão estratégica orienta a integração dos esforços das diversas áreas da organização, e **direciona-os para o alcance dos objetivos estratégicos**. Essa gestão refuta o individualismo – pessoal ou de setores – em prol de um alinhamento capaz de assegurar o alcance de resultados satisfatórios para a organização e para os demais interessados (*stakeholders*).

A gestão estratégica representa uma **evolução da gestão empresarial,** construída a partir de experiências e do conhecimento adquirido, e **focada no que é mais essencial para a organização**: a implementação de planos/projetos/ações estratégicos, capazes de assegurar o alcance dos objetivos e a sustentabilidade da empresa no longo prazo.

Essa gestão **indica o rumo/direção** para onde a organização deve ir: exige o pensar estrategicamente, exige análise das consequências futuras das decisões e ações hoje tomadas. É focada na sustentabilidade e em resultados, e a ela compete selecionar os projetos prioritários a serem implementados.

A **gestão estratégica é mais ampla que o planejamento estratégico**: compreende o ciclo de gestão administrativa (planejamento, execução e controle estratégicos), a gestão de projetos estratégicos e o aprendizado organizacional estratégico. Compreende, ainda, a visão sistêmica da organização, o pensar de forma estratégica (considerar a estratégia a ser adotada), o gerenciar a implementação, e a avaliação da estratégia – **com vistas a transformar o planejamento estratégico em realidade**, proporcionando o alcance dos objetivos organizacionais.

Atenção 1 → Para o CNJ, a Gestão estratégica é a forma pela qual a organização dá vida ao seu planejamento estratégico.

Atenção 2 → A gestão estratégica **também** orienta a gestão tática, que por sua vez orienta e acompanha a gestão operacional.

A gestão estratégica no século XXI – influenciada pela governança – combina a inovação com a gestão do conhecimento, integrados ao planejamento estratégico e a estratégia organizacional; e, no meio público, tem foco no interesse público-social, e aplicabilidade no âmbito dos três poderes: legislativo, executivo e judiciário, mas **sua efetividade ainda representa um desafio** para organizações públicas e privadas.

Uma forma encontrada para melhorar a gestão estratégica é a RAE – Reunião de Avaliação Estratégica periódica (mensais/bimestrais), em que se avaliam a evolução da implementação e dos resultados obtidos, a partir de indicadores integrados de gestão, fornecidos por sistemas de informação gerencial.

Registre-se que a aplicação dos conceitos e técnicas de gestão estratégica no meio público **requer adaptação** ao interesse público-social e não pode contrariar os princípios e normas vigentes.

Planejamento estratégico **é diferente** de gestão estratégica: o primeiro é uma metodologia de planejamento gerencial de longo prazo, enquanto que Gestão Estratégica é uma evolução da gestão, encarregada dar a direção e de gerir, em todas as áreas da empresa, as ações mais importantes para o futuro da organização – desde a tomada de decisão, a sua implementação e o aprendizado organizacional estratégico.

Uma ferramenta utilizada na gestão estratégica para disseminar a estratégia e gerenciar a implementação da estratégia é o BSC – Balanced Score Card; ele fornece informações medidas por indicadores financeiros e não financeiros, nas principais áreas da empresa: financeira, clientes, processos internos, aprendizado e crescimento.

Dinâmica da Gestão Estratégica

15.2. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO[1]

O **planejamento estratégico** é uma metodologia de planejamento gerencial de longo prazo, criada nos Estados Unidos em meados de 1960. **Sua principal funcionalidade é estabelecer a direção a ser seguida pela organização.** É um formato de planejamento que foca maior grau de interação com o ambiente, ou seja, tem em vista uma melhora na relação entre a organização e o ambiente externo no qual ela encontra-se inserida.

Essa metodologia desenvolveu-se **inicialmente** nas grandes corporações privadas mundiais como um aperfeiçoamento do planejamento tradicional, passando rapidamente a ser utilizada em grande escala por empresas em geral, e, **mais recentemente**, vem sendo aplicada nos órgãos e entidades da Administração Pública – primeiro nos níveis Federal e Estadual, e mais recentemente em nível Municipal.

Para Philip Kotler (1994), o planejamento estratégico é uma metodologia gerencial que permite estabelecer a **direção a ser seguida** pela organização, visando maior grau de interação com o ambiente. Segundo Djalma Oliveira (1993), é o processo que proporciona suporte metodológico para definir a melhor direção a ser seguida, objetivando à otimização do grau de interação com o ambiente, e atuando de forma inovadora e diferenciada. Na visão de Idalberto Chiavenato (2006), o "planejamento estratégico é um processo organizacional compreensivo de adaptação, através da aprovação, tomada de decisão e avaliação. Procura responder a questões básicas como: por que a organização existe, o que ela faz e como faz".

O planejamento estratégico **não se confunde com o tradicional planejamento de longo prazo**, que, basicamente, projeta para o futuro as mesmas situações tidas no passado. Ele aponta o caminho a ser seguido pela organização, como forma de responder às mudanças no ambiente. **É o planejamento mais amplo e abrangente da organização e é de responsabilidade dos níveis mais altos da empresa.** Ele é projetado para o longo prazo, tendo seus efeitos e consequências estendidos por vários anos à frente. Envolve a empresa em sua totalidade, abrange todos os recursos e áreas de atividade e preocupa-se em atingir os objetivos em nível organizacional.

Atenção → O planejamento estratégico é diferente e mais amplo do que o planejamento de longo prazo.

1. Para saber mais sobre planejamento e planejamento estratégico, ler *Governança organizacional pública e planejamento estratégico para órgãos e entidades públicas.*, 2ª ed. Indaiatuba: Foco, 2024.

Para obter êxito, esse planejamento exige forte comprometimento e participação da cúpula da organização em todas as fases do processo – desde sua concepção, mas especialmente na elaboração e implementação, visto que **se trata do plano maior, do direcionamento fundamental ao qual todos os demais planos estarão subordinados**, e ao qual toda a ação da organização deverá se submeter.

O planejamento estratégico **exige uma mudança cultural** do "eu" (área/setor) para o "nós" (organização), e se torna uma conquista para as organizações, pois aumenta a visão da empresa sobre o futuro e possibilita alcançar melhores resultados, antecipando-se às mudanças futuras e aproveitando as oportunidades identificadas.

O planejamento estratégico **compreende o processo de formulação das estratégias** que a organização utilizará para direcionar e fortalecer seu desempenho e sua posição competitiva, e como essas estratégias são desdobradas em planos de ação e metas para todas as áreas da organização; **e também** examina como o processo de formulação e operacionalização das estratégias pode ser reavaliado e melhorado. Esse processo de construção da estratégia é baseado na análise conjunta das forças e fraquezas internas à instituição, e das ameaças e oportunidades evidenciadas pelo ambiente externo. A estratégia deve ser condizente com as competências próprias de cada organização e deve balizar um comportamento global, compreensivo e sinérgico de todos os seus componentes.

Portanto, o planejamento estratégico tem a função de, por meio da estratégia, orientar a gestão das organizações e influenciar o processo decisório de seus dirigentes.

Registre-se, ainda, que a organização deve ter um bom **sistema de informação** que permita acompanhar e controlar a implementação do plano, monitorar o alcance das metas (aferidas por indicadores) e avaliar os resultados.

Características do planejamento estratégico

O planejamento estratégico apresenta as seguintes características fundamentais:[2]

- **O planejamento estratégico está relacionado com a adaptação da organização a um ambiente mutável.** Está, portanto, sujeito a incertezas no que se refere aos eventos ambientais. Por se defrontar

2. Adaptado de Idalberto Chiavenato (2006), com ampliação.

com a incerteza, tem suas decisões baseadas em julgamentos, e não em dados concretos.

- **O planejamento estratégico é orientado para o futuro e seu horizonte de tempo é o longo prazo.** É mais voltado para os problemas do futuro do que para aqueles de hoje: a consideração dos problemas atuais é dada apenas em função dos obstáculos e barreiras que eles possam provocar, em relação a um lugar no futuro que se deseja alcançar.
- **O planejamento estratégico é compreensivo.** Ele envolve a organização como uma totalidade, abarcando todos os seus recursos, no sentido de obter sinergia das capacidades e potencialidades da organização, com vistas a obter um comportamento global, compreensivo e sistêmico.
- **O planejamento estratégico é um processo de construção de consenso.** Em face da diversidade de interesses e necessidades dos parceiros envolvidos, esse planejamento oferece um meio de atender a eles na direção futura que melhor convenha a todos.
- **O planejamento estratégico é uma forma de aprendizagem organizacional.** Como está orientado para a adaptação da organização ao contexto ambiental, o planejamento constitui uma tentativa constante de aprender a ajustar-se a um ambiente complexo, competitivo e mutável.
- **O planejamento estratégico contribui para a maior eficiência, eficácia e efetividade das ações da organização.** As ações decorrentes desse planejamento, devem melhorar a eficiência e maximizar os resultados positivos com vistas ao pleno alcance dos objetivos estabelecidos.

15.2.1. Etapas do planejamento estratégico

Não há consenso sobre o número, a sequência padrão, e nem quanto aos termos utilizados para a definição das etapas do planejamento estratégico. Alguns autores concentram-se na análise interna e externa e na definição da estratégia; outros utilizam três, quatro ou cinco etapas.

Quanto à ordem das etapas: a maioria entende que primeiro se define a **missão** e a **visão** para depois realizar o **diagnóstico estratégico** – mas há quem pense diferente: que primeiro viria o **diagnóstico institucional** e depois seria definida a **missão e a visão**.

Quanto aos termos utilizados: a maioria utiliza os termos que adotamos abaixo – mas há quem, após o diagnóstico e a visão, utiliza os termos: "instrumentos prescritivos e quantitativos" (os **prescritivos** abrangem objetivos, metas e estratégias, e os **quantitativos** se referem às previsões de recursos para realizar os planos, projetos e ações).

Por fim, destaco que **poucos autores abordam a "definição de questões estratégicas"** – preferimos abordá-las porque tratam dos principais temas que podem abalar o cumprimento da missão e o alcance da visão.

Atenção → A regra é cobrar conhecimentos do "processo de planejamento estratégico" – se a questão abordar as etapas procure identificar o entendimento de cada banca quanto à ordem das etapas: se não for mencionado autor específico, **as duas sequências de etapas podem ser consideradas corretas** (a missão/visão e o diagnóstico – poderão ser tanto a 1ª quanto a 2ª etapa).

Independentemente da nomenclatura e das etapas utilizadas, todos descrevem os mesmos assuntos. **Preferimos ampliar essas etapas** para facilitar a compreensão do processo de planejamento estratégico, adotando as seguintes: 1.definição da missão, da visão e dos valores; 2.diagnóstico institucional/estratégico; 3.definição de questões, objetivos e estratégias; 4.desmembramento dos planos; 5.implementação; 6.avaliação. Essas etapas **não constituem uma série sequencial rígida**, mas um processo didático que auxilia a sua compreensão.

Embora não constitua uma etapa propriamente dita, **antes de iniciar o processo de planejamento estratégico deve haver o momento da conscientização.** Devem ser realizadas palestras, seminários e *workshops* para sensibilizar e conscientizar todos os integrantes da organização sobre a importância desse planejamento, bem como da importância da participação de cada colaborador para o sucesso do plano.

15.2.1.1. Definição da missão, da visão e dos valores

A primeira fase do planejamento estratégico consiste no estabelecimento da missão (razão de ser), da visão (ideal desejado) e dos valores da organização. **Esses enunciados serão os pilares de todo o desenvolvimento do planejamento, visto que são os pilares da própria organização.** Ignorá-

los seria desprezar o porquê da organização existir e não ter a mínima ideia de onde se espera chegar com as ações pretendidas.

Essas definições são construídas mediante forte influência da alta direção. A missão, a visão e os valores devem unir, motivar e impulsionar todos os colaboradores da organização para um futuro melhor: o futuro idealizado.

Missão

É o momento em que se determina qual o negócio da empresa, porque ela existe, e procura-se responder à pergunta: aonde se quer chegar com a empresa?

A missão de uma organização, privada ou pública, deve expressar com clareza porque ela existe e o que ela faz. **A missão é a razão de ser da empresa**: além do porquê, expressa a essência da organização e deve ser orientada para o futuro.

Segundo Martinho Almeida (2009), "a missão é a razão de ser da entidade e serve para delimitar seu campo de atuação, como também para indicar as possibilidades de expansão de suas ações". Oliveira (1993) tem praticamente o mesmo conceito, mas prefere utilizar o termo "propósito fundamental e único" para definir a missão. Ainda segundo o autor, "a missão deve ser entendida como uma identificação a ser seguida, mas nunca algo específico a ser alcançado". Para Maria Andion e Rubens Fava (2002), a missão da empresa "consiste na sua razão de ser, na sua identidade". Para esses autores, "uma missão bem definida prepara a empresa para o futuro e deve ser comunicada a todos na empresa, de forma a criar um senso comum".

A missão exerce a função orientadora e delimitadora da ação organizacional no longo prazo. A missão deve **servir de guia** atemporal para a identificação das competências que serão importantes para que a organização alcance seus objetivos. **A missão é mais que uma proposta atraente.** Mesmo sendo genérica, deve ser clara o suficiente para permitir sua compreensão e internalização pelos funcionários, bem como o seu reconhecimento pela sociedade, clientes e fornecedores.

A **construção da missão** organizacional não deve ser vista como uma obrigação burocrática, mas como uma ferramenta estratégica: é a primeira referência para definição dos objetivos estratégicos e direcionamento do processo de alocação dos recursos. O **processo de definição da missão deve iniciar com a análise e revisão dos propósitos atuais da organização**,

para identificar se continuam relevantes para o futuro, e se novos fatores poderão alterar essa relevância; considerando os interesses dos stakeholders.[3]

Em seguida define-se o propósito principal que a identifica, que **não pode ser amplo demais** para não cair no generalismo e **nem restrito** a ponto de minimizar a razão da existência da organização; e que deve ser único e diferenciado para cada organização.

Por fim, a missão deve ser escrita de forma clara, sucinta e mediante a utilização de palavras de fácil compreensão, **a fim de que todos**, diretores, gerentes, funcionários, público externo, usuários e demais stakeholders, **a entendam da mesma forma que a organização a definiu.**

Visão

No estabelecimento da visão olha-se para o futuro e define-se como se espera que a organização seja **vista e reconhecida** por colaboradores, clientes, fornecedores, concorrentes e pela sociedade.

Para Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008),

> definir a visão nada mais é que lançar um olhar para o futuro e enxergar a realidade a ser construída, com a convicção de que, mesmo havendo inúmeros obstáculos a serem transpostos, a tarefa é factível e a vontade e disposição para alcançar os resultados são de tal forma consistentes que não se pode ter dúvidas quanto à viabilidade de sucesso do empreendimento.

A visão deve traduzir o consenso dos membros da organização sobre o futuro que se deseja. Ela deve descrever com clareza um futuro ideal para a empresa e ser flexível às mudanças ambientais.

A visão não é adivinhação: é um misto de racionalidade e desejo, que procura explicitar o que a instituição quer atingir. Deve ser positiva e expressar uma situação futura ambiciosa – quase um sonho, mas não impossível de ser concretizada a ponto de se tornar uma ilusão para a organização.

Para a construção da visão deve-se ter em mente os problemas que poderão surgir, consciente de que **não basta torcer para que as coisas dêem certo, é preciso lutar para o seu sucesso.** Todos os colaboradores

3. Stakeholders são todos os direta ou indiretamente interessados na organização: funcionários, clientes, fornecedores, acionistas, concorrentes, comunidade, governos, ambientalistas, mídia, grupos de interesse.

devem envolver-se com ela para enfrentar e superar os problemas que virão, com vistas à transformação da visão em uma realidade.

Visão e cenários

O futuro é incerto e imprevisível, **mas com certeza será diferente do presente**. Para amenizar essa incerteza, utiliza-se a técnica de "cenários". **Cenários são projeções de ambientes futuros, são futuros potenciais**. Em regra, trabalha-se com mais de um cenário, haja vista as incertezas que o permeiam.

Essa técnica utiliza **três tipos de cenários**: o **otimista** – corresponde ao futuro que a organização gostaria de encontrar; o **intermediário** – é aquele que a organização se prepara para encontrar; o **pessimista** – corresponde ao cenário que a organização não gostaria de encontrar.

A organização direciona seus planos tendo como referência o cenário intermediário, mas deverá também ter um plano de expansão para o otimista e um plano de contingenciamento para o pessimista, que permita a empresa adaptar-se à nova realidade.

Os cenários são uma forma de organizar de maneira lógica o maior número de informações possíveis sobre o futuro. Trata-se de uma técnica qualitativa. **A projeção, a predição e a imaginação fazem parte desse processo.** A visão estratégica do futuro através dos cenários orientará a atuação da organização e demandará uma atitude para enfrentar as dificuldades e aproveitar as oportunidades que virão.

Segundo Martinho Almeida (2009), "em uma organização onde as pessoas têm a visão estratégica não é necessário que se determine tudo o que elas devem fazer, pois a visão orienta as ações".

Valores

Os valores definidos para a organização informam como cada membro deve se comportar no desempenho das atividades e nas demais situações do dia a dia. **São definidos pela alta administração** e revelam suas preferências e ideologias pessoais.

Valores são princípios, crenças, normas e padrões que orientam o comportamento e a atuação da organização, e que devem ser internalizados e incorporados em sua cultura. **Valores são virtudes, são bens desejáveis** que traduzem um sentido comum, uma visão única a ser compartilhada por diretores, gerentes e funcionários.

Valores refutam o individualismo e reforçam os laços entre os funcionários e suas organizações; aumentam a lealdade, favorecem a comunicação, são guias genéricos para as decisões e as ações, reforçam o otimismo, e são a chave para a construção de uma consistência organizacional.

Os valores são essenciais para o pensamento estratégico e **não devem ser reduzidos a simples proclamação de palavras de efeito**, mas por representarem os credos organizacionais, devem ser internalizados e disseminados como guias para as relações internas e externas.

Os valores são definidos por palavras como: ética, honestidade, excelência, compromisso, responsabilidade, transparência, trabalho, valorização dos funcionários etc.

15.2.1.2. Diagnóstico institucional/estratégico

Como já alertamos, para alguns autores essa fase precede a definição da missão, da visão e dos valores – **com a qual não concordamos**. Cremos firmemente que primeiro define-se qual a "razão de ser" e "aonde se quer chegar" para depois – partindo de uma realidade atual apontada pelo diagnóstico estratégico – definir objetivos, escolher estratégias, traçar planos de ação e construir o futuro desejado.

Atenção → Para concursos, **as duas sequências de etapas podem ser consideradas corretas** (a missão/visão e o diagnóstico – poderão ser tanto a 1ª quanto a 2ª etapa).

O **diagnóstico atual/institucional/estratégico define a realidade existente na organização.** Nesse momento, busca-se analisar o ambiente interno da organização, com seus pontos fortes e fracos, e o ambiente externo com suas ameaças e oportunidades. O resultado dessa análise servirá de base para a definição dos objetivos e para a escolha das estratégias que deverão ser seguidas para que a organização alcance esses objetivos.

A finalidade do diagnóstico é identificar os pontos fortes e fracos da organização, e analisar as oportunidades e ameaças com as quais a organização vai ter que lidar no ambiente externo. Nas organizações privadas analisam-se também: clientes, fornecedores, concorrentes, novos produtos e/ou produtos substitutos, interferência das ações de governo, e aspectos políticos, legais, econômicos, tecnológicos e socioculturais.

Praticamente todas as organizações utilizam como ferramenta a **análise *Swot***, para construir um mapa situacional, com base na identificação das forças e fraquezas da organização e das oportunidades e ameaças existentes no ambiente.

Atenção → Para fins de concurso público considera-se que as variáveis internas (pontos fortes e fracos) **são controláveis**, e que as variáveis externas (ameaças e oportunidades) **não podem ser controladas** pela empresa.

Análise interna

A análise interna é restrita, controlável, e identifica os pontos fortes e os pontos fracos da organização. Consiste na análise do estoque de conhecimentos, competências e recursos, e de sua validade atual. Identifica com clareza quais as práticas atuais da organização, e o seu modo de fazer.

Pontos fortes são competências, recursos, fatores ou características positivas que a organização possui e que favorecem o cumprimento de sua missão, devendo ser considerados na elaboração das estratégias. Pessoal qualificado também é considerado um ponto forte da organização.

Pontos fracos são as deficiências, escassez de recursos, fatores ou características negativas que se encontram presentes na organização e prejudicam o cumprimento de sua missão, devendo ser objeto de programas específicos para eliminá-los ou minimizá-los.

Nessa etapa **é feita a avaliação do desempenho da organização em relação a todas as áreas funcionais**, para identificar quais as competências, fatores ou características que a empresa possui para atingir seus objetivos. Identificam-se os pontos fortes e também as carências de cada área.

Utiliza-se como ferramenta de avaliação o *benchmarking*. Essa técnica consiste em identificar as melhores empresas e quais as técnicas, métodos e estratégias que elas utilizaram e utilizam para conquistar, manter e fortalecer suas áreas funcionais e seus processos (identifica as melhores práticas dessas empresas de sucesso). De posse dessa identificação, deve-se comparar as competências e as práticas dessas empresas com as práticas atuais da organização, e verificar o que, onde e como podem e devem ser melhoradas.

Registre-se que a **construção das competências** necessárias para as novas práticas são mais importantes que os próprios planos e os meios definidos para implementá-los.

Análise externa

A análise externa é ampla, lida com o incontrolável e refere-se ao conhecimento do ambiente externo à organização. Esse conhecimento da parte externa é indispensável e irá influenciar na definição da estratégia a ser utilizada pela organização.

A análise externa deve se concentrar nas ameaças e oportunidades capazes de afetar diretamente o alcance dos objetivos organizacionais. **Ameaças** são dificuldades que impactam negativamente na produção de bens/prestação de serviços (principalmente em relação a qualidade, tempo e custo). **Oportunidades** são novas formas de fazer ou de economizar, que, aliadas aos pontos fortes internos resultam em vantagem e impactam positivamente – na qualidade, tempo ou custo – da produção de bens/prestação de serviços.

Nas organizações privadas, essa análise irá abranger, no macroambiente, itens políticos, legais, econômicos, tecnológicos e socioculturais, e no ambiente setorial, os concorrentes, fornecedores, compradores, novos produtos e/ou produtos substitutos, e governo.

Embora hajam autores que consideram a análise externa a etapa mais importante (Martinho Almeida, 2009), sob o argumento que essa análise leva as entidades a alcançar a eficácia pela descoberta de oportunidades e ameaças – acreditamos que tanto a análise interna como a externa são importantes e complementares, e que **não é possível afirmar** que uma seja mais importante que a outra.

Matriz Swot		ANÁLISE EXTERNA	
		OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
Análise INTERNA	FORÇAS	1. Relacione aqui as OPORTUNIDADES identificadas no ambiente externo 1ª... 2ª... 3ª... 2. Liste os PONTOS FORTES identificados pela análise interna 1ª... 2ª... 3ª... 3. Defina Estratégias apoiada nos Pontos Fortes para aproveitar as oportunidades	1. Relacione aqui as AMEAÇAS identificadas no ambiente externo 1ª... 2ª... 3ª... 2. Liste os PONTOS FORTES identificados pela análise interna 1ª... 2ª... 3ª... 3. Utilize os pontos fortes identificados para neutralizar as ameaças

Análise INTERNA	FRAQUEZAs	1. Liste aqui os PONTOS FRACOS identificados na análise interna 1ª... 2ª... 3ª... 2. Liste aqui as OPORTUNIDADES que nãopoderão ser aproveitadas 1ª... 2ª... 3ª... 3. Utilize essas informações para refletir sobre eventuais viabilidades futuras	1. Liste aqui os PONTOS FRACOS identificados no ambiente externo 1ª... 2ª... 3ª... 2. Liste aqui as AMEAÇAS/Riscos que podem afetar a organização 1ª... 2ª... 3ª... 3. Defina estratégias para evitar ou minimizar essas ameaças/riscos

Exemplo de Matriz Swot[4].

15.2.1.3. *Definição de questões, objetivos e estratégias*

Questões estratégicas

As questões estratégicas assemelham-se aos fatores críticos de sucesso do planejamento tradicional. **A definição dessas questões antecede a definição dos objetivos e a escolha das estratégias,** e dão início à elaboração do plano estratégico propriamente dito. Trata-se de questões abrangentes e relevantes para o sucesso da organização, e que por isso devem ser adequadamente respondidas (encontradas soluções adequadas). **Questões estratégicas são os principais temas que podem abalar o cumprimento da missão e o alcance da visão**, constituindo-se em preocupações constantes da alta direção da organização. Elas irão delinear as políticas e influenciar a elaboração das estratégias.

As questões estratégicas apresentam características que as diferenciam das demais questões que a organização terá que responder. **Essas questões**: requerem esforço extra da organização e de cada área afetada; importam em maior impacto no fortalecimento dos pontos fortes e na eliminação dos pontos fracos/ameaças; são relevantes, inadiáveis e podem definir a própria sobrevivência da organização.

Não existe um número ideal de questões, mas elas devem abranger os elementos identificados na visão de futuro e no diagnóstico da situação atual. **Primeiro**, identificam-se um grande número de questões estratégicas, e, **em seguida,** priorizam-se as questões de acordo com a sua relevância e impacto para a organização.

4. Matriz SWOT, palavra inglesa, que significa: Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças-FOFA.

A elaboração dessas questões pode ser feita em **três etapas**: primeiro, escreve-se a questão de maneira objetiva; segundo, explica-se por que a questão é fundamental para a organização; terceiro, relacionam-se as consequências de não trabalhar a questão, de não ter uma estratégia adequada como resposta.

Exemplo de questões estratégicas: Devemos fazer parcerias estratégicas (união, fusão, incorporação) para garantir a sustentabilidade da organização? Como tornar nossos produtos atrativos em países de culturas diferentes? Como conciliar os investimentos necessários com os recursos disponíveis? O que fazer se perdermos nossos clientes estratégicos?

Das respostas a essas questões nascem desafios/objetivos como: realizar parcerias estratégicas; melhorar a atratividade dos produtos em diferentes culturas; reter clientes estratégicos etc.

Objetivos, metas e estratégias

Após a construção da missão e da visão, da definição dos valores, do diagnóstico institucional, com a elaboração da matriz Swot, e das questões estratégicas, é preciso definir objetivos, formular estratégias e traçar planos de ação.

Os objetivos devem expressar o resultado que se pretende alcançar; a transformação da situação atual que se pretende modificar. Devem ser expressos de forma clara, concisa e determinante.

São definidos objetivos estratégicos válidos para toda a organização, e objetivos específicos para cada setor ou área funcional. **Os objetivos estratégicos** são alvos prioritários e convergentes para a organização, e encontram-se atrelados às questões estratégicas e à visão de futuro. **Os objetivos específicos** devem, necessariamente, contribuir para o alcance dos objetivos institucionais, e todos os objetivos, quer sejam estratégicos ou específicos, devem estar alinhados com a missão, a visão e a estratégia definidas para a organização.

Muitos desses objetivos se encontram atrelados às respostas das grandes questões identificadas como críticas para o sucesso organizacional.

Regra geral, **as organizações dão prioridade para os objetivos e estratégias que envolvem a combinação de pontos fortes e oportunidades**, deixando em segundo plano as estratégias que abrangem as demais combinações. Os objetivos e estratégias devem explorar ao máximo as

oportunidades para as quais a organização possui ponto forte, sem deixar de se defender das ameaças mais perigosas.

Primeiro são definidos os objetivos e metas, depois as estratégias, e, por fim, os planos de ação.

- **Definição de objetivos e metas** – definem-se os **objetivos institucionais**, que são as situações que se pretende atingir em nível macro e que devem ser perseguidos por todas as áreas da organização; definem-se os **objetivos funcionais**, que são objetivos intermediários, relacionados com as áreas funcionais (financeira, recursos humanos, produção etc.), e que devem contribuir para o alcance dos objetivos institucionais; e definem-se as **metas**, que são partições dos objetivos a serem alcançadas no curto prazo, e permitem avaliar o nível de realização dos objetivos.

Os objetivos não devem ser genéricos ou ambíguos; ao contrário, devem ser claros e diretos – devem ser mensuráveis, relevantes, delimitados no tempo, espelhar resultados, e ser coerentes com a missão, a visão e a estratégia definidas.

Na visão de Martinho Almeida (2009),

> objetivo é um ponto concreto que se quer atingir, devendo ter parâmetros numéricos e datas a serem alcançadas, de modo geral. A meta é uma segmentação do objetivo, em que o aspecto quantitativo tem uma importância maior, ou seja, é mais preciso em valor e em data, pois é mais próximo que o objetivo.

Indicadores

Para os Objetivos e Metas são estabelecidos indicadores capazes de mensurar o seu êxito, e monitorar o cumprimento das metas e o progresso do plano de ação a ser executado. A medição sistemática por meio de indicadores de desempenho permite a análise profunda e abrangente acerca da gestão e dos resultados – fornecendo informações seguras para as intervenções necessárias durante ou ao final do processo. Sobre indicadores ler item 12.5.

Atenção → O mapa estratégico (BSC) é uma poderosa ferramenta para a definição de metas e indicadores orientados para o alcance dos objetivos estratégicos definidos.

- **Escolha de estratégia(s)** – escolhe-se a estratégia que corresponde ao caminho mais adequado a ser percorrido para alcançar os objetivos. A análise da visão, dos cenários e dos objetivos é essencial para a definição da estratégia. Podem ser escolhidas mais de uma estratégia e utilizadas estratégias diferentes para cada área da empresa, desde que tenham harmonia.

Estratégia é o caminho viável escolhido pela organização para alcançar seus objetivos ou superar algum desafio. Esse caminho deve ser condizente, deve explorar as competências próprias de cada organização e deve balizar um comportamento global, compreensivo e sinérgico de todos os seus componentes. A estratégia deve estar alinhada com a missão e a visão, e corresponde a um conjunto de decisões definidas para orientar a execução das ações que possibilitarão o alcance dos objetivos fixados no plano. Para Albuquerque; Medeiros; Feijó (2008), "a estratégia é a principal referência da instituição em suas ações cotidianas".

Atenção → É fundamental **traduzir a estratégia** em linguagem facilitada e comunicá-la detalhadamente às equipes de implementação e a todos os stakeholders (a ferramenta indicada é o BSC).

Uma escolha é definida como "estratégica" quando, uma vez estabelecida, ela interfere em toda a organização, e torna-se difícil voltar atrás para optar por outro caminho.

Na escolha da estratégia também são utilizados cenários (futuros potenciais) **para testar** a viabilidade dos planos e ações com a estratégia escolhida.

Para Oliveira (2013) "a estratégia deve ser, sempre, uma opção inteligente, econômica e viável". Martinho Almeida destaca que os conceitos de estratégia e objetivos estão intimamente ligados, pois "enquanto a estratégia dá o caminho, o objetivo mostra aonde se quer chegar".

Segundo a FNQ, é fundamental formular estratégias e implementá-las por meio de metas, planos e processos **alinhados**, monitorando-os constantemente e comunicando-os aos colaboradores e às partes interessadas.

15.2.1.4. Desmembramento dos planos

Como resultado concreto das etapas já percorridas tem-se o **plano estratégico.** O plano é o produto do planejamento. O plano ordena os objetivos gerais e os decompõem em objetivos específicos; contém as decisões e as grandes escolhas da organização.

Atenção → O plano é o produto do planejamento: contém o conjunto de prioridades e decisões para construir o futuro desejado da organização.

O plano é o elo entre o processo de elaboração do planejamento e a sua implementação. O plano identifica e ordena os meios/ações necessárias para atingir os objetivos, e traz consigo o mapa estratégico da organização.

Antônio Maximiano (2000) ensina que "os planos das organizações precisam ser explicitados, formalizados e escritos, para documentação, comunicação, definição de responsabilidades, atendimento de exigências legais, avaliação e aprovação".

Finalizado o processo de elaboração do plano estratégico – concretizado num documento que contém todas as etapas do processo de planejamento –, deve-se, num primeiro momento, desmembrar esse plano em nível tático para todas as áreas da organização.

O plano estratégico é genérico e não especifica os meios para sua execução. Os planos táticos ou setoriais são menos genéricos e constituídos para cada área funcional da organização (finanças, produção, recursos humanos etc.).

Esses planos devem estar alinhados com a missão, a visão, os objetivos gerais e a estratégia adotada. Podem ser organizados em forma de programas, contendo documentos que detalhem para cada área as políticas, diretrizes, metas e medidas instrumentais. **Os programas contêm um conjunto de ações e projetos** a ser executado e preocupam-se em alcançar um objetivo específico do plano estratégico.

Em seguida, **os planos setorizados devem também ser desmembrados em planos operacionais**, que descrevam "como" a organização deve fazer para implementar os planos de cada área funcional. Esses planos correspondem a "projetos operacionais", ações e atividades a serem executadas, com responsabilidades definidas, prazos de execução e metas de resultados esperados.

O desmembramento do projeto denomina-se **estrutura analítica do projeto**– um documento que define as atividades necessárias para o atendimento do escopo do projeto. Essas atividades deverão ser fracionadas até que se obtenha um nível de detalhamento que permita o estabelecimento do tempo de duração e dos recursos que serão utilizados.

Os planos deverão ser disponibilizados (impressos ou na versão digital) para as lideranças de todas as áreas da organização (bem como para as eventuais equipes responsáveis pela sua execução – se for o caso), para ser consultado sempre que se fizer necessário e servir de guia a orientar sua execução.

Alinhamento e Coordenação

O alinhamento plano → objetivo → estratégia → execução é indispensável para o sucesso do plano. **Alinhamento significa** harmonia e coerência entre objetivo, estratégia, plano de ação e metas – **com** – a estrutura, competências, tecnologias e demais recursos disponíveis – **mais** o apoio e envolvimento da alta administração, diretores e gerentes, e o engajamento/comprometimento das equipes de implementação.

É praticamente unânime entre os autores que a **função de coordenação é indispensável** para o planejamento estratégico. No contexto da governança, o sucesso do planejamento estratégico depende da coordenação e interação administrativa, política e social – **institucional e com as partes interessadas** –, com vistas a minimizar conflitos, conciliar interesses e promover a cooperação e a unidade de esforços, **como forma** de superar os desafios e assegurar sua correta implementação e a obtenção dos resultados que satisfaçam a maioria das partes interessadas.

15.2.1.5. Implementação

Após o desmembramento dos planos gerais em planos setoriais, e desses em planos operacionais, agora **é o momento de agir**, de colocar o documento em prática. **A implementação corresponde à execução** dos planos operacionais(que podem ser projetos individuais) e dos programas (conjunto de projetos e ações) – ambos compreendendo um conjunto de atividades.

Esses planos e programas traduzem-se em ações e projetos operacionais. O **plano operacional detalha e especifica**: as metas, atividades e tarefas, procedimentos, prazos e responsáveis pela execução. A forma de realização dessas atividades é fornecida pelos **procedimentos,** e o **método** explica a técnica específica para a execução de cada tarefa.

Os planos que implicam apenas melhorias internas (redução de tempo e serviço) utilizam a técnica de análise dos processos de trabalho, e a partir dessa análise identificam-se os gargalos e pontos de otimização.

Segundo FNQ, a implementação das estratégias é um **desafio permanente** para o sucesso da organização. **A implementação, sem dúvida, é o ponto mais crítico do planejamento estratégico**, visto que até agora se trabalhava apenas com definições e conceitos – trabalhava-se "no papel" e agora isso tudo deverá tornar-se realidade através da execução. Aqui os objetivos e metas são desmembrados em planos operacionais de acordo com as estratégias definidas.

Autores e Altos Dirigentes concordam que decidir o que se quer e para onde ir é fácil; o difícil é fazer acontecer e tornar isso uma realidade.

Nessa etapa de execução, uma das ferramentas utilizadas é a matriz do tipo 5W2H. Ela auxilia na estruturação do plano de ação, pois contém um conjunto de elementos que estabelece e deixa claro: **o que** será feito; **quem** irá fazer; **quando** deve ser feito; **onde** deve ser feito; **por que** fazer (justificativa); **como fazer**/qual método a utilizar para implementar o plano; e **quanto custa**. A compilação desses dados traduz-se num cronograma operacional utilizado para o acompanhamento da execução. Essa fermenta **maximiza a clareza das atividade**s, em seus vários aspectos, minimizando as dúvidas relacionadas.

A implementação, como um todo, deve ser acompanhada por uma equipe/comitê constituída pela alta direção da organização, cujo papel é acompanhar e avaliar a implantação e resolver problemas identificados na execução.

O monitoramento em tempo real – comparando a execução com o cronograma operacional – permite verificar a sua consistência e adequabilidade, bem como identificar a necessidade de reformulação. O monitoramento da implementação de projetos permite medir o alcance das metas e avaliar se os objetivos estratégicos serão atingidos.

Um **sistema de recompensas** vinculado ao alcance das metas vem sendo utilizado pela maioria das organizações de sucesso, visto que aumenta a motivação e fortalece o comprometimento das equipes com a correta implementação de projetos e ações.

Se os planos operacionais forem corretamente executados: possibilitarão o alcance dos objetivos funcionais; concorrerão para a realização dos objetivos gerais; solucionarão as questões estratégicas; e contribuirão para o alcance da visão e para a consolidação da missão organizacional.

15.2.1.6. Avaliação[5]

Alguns autores se referem a essa etapa como "controle e avaliação". No entanto, há diferença entre controle e avaliação: **o controle** consiste na verificação da conformidade, propõe ações corretivas e tem foco retrospectivo. **A avaliação** visa ao aperfeiçoamento da gestão, avalia resultados e tem foco prospectivo.

Atenção → Há diferenças marcantes entre controle e avaliação.

5. Sobre Avaliação, ler também o item 12.5. Avaliação de desempenho/resultados e o item 19.5.3 Conceitos de Avaliação de Políticas Públicas.

A avaliação também permite identificar falhas e a partir daí redefinir estratégias visando melhorias em geral. A avaliação formal tem a característica de ser um processo bidimensional, pois apresenta um **caráter valorativo**, visto que envolve um juízo de valor acerca da realidade dos fatos, e **outro técnico**, pois segue uma série de critérios e procedimentos previamente estabelecidos. Ela permite julgar os processos e produtos de diversos modos: focando a eficiência, eficácia, efetividade, economicidade, legalidade etc.

Segundo Idalberto Chiavenato (2006),

> a avaliação é a comparação dos resultados alcançados (descritos pelos indicadores de desempenho) com o desempenho pretendido (descrito pelos objetivos estratégicos e metas definidas). A avaliação deve servir para que se analisem as causas e os efeitos dos desvios entre o programado e o realizado, de forma que os gestores possam recomendar mudanças e ações corretivas.

No processo de avaliação estratégica a ideia é medir o desempenho atual, comparando com as expectativas previamente fixadas, e analisar as mudanças e eventos que podem provocar impacto na sequência de ações. Os indicadores revelarão, com precisão, o sucesso ou insucesso dos projetos, ações, e do plano como um todo.

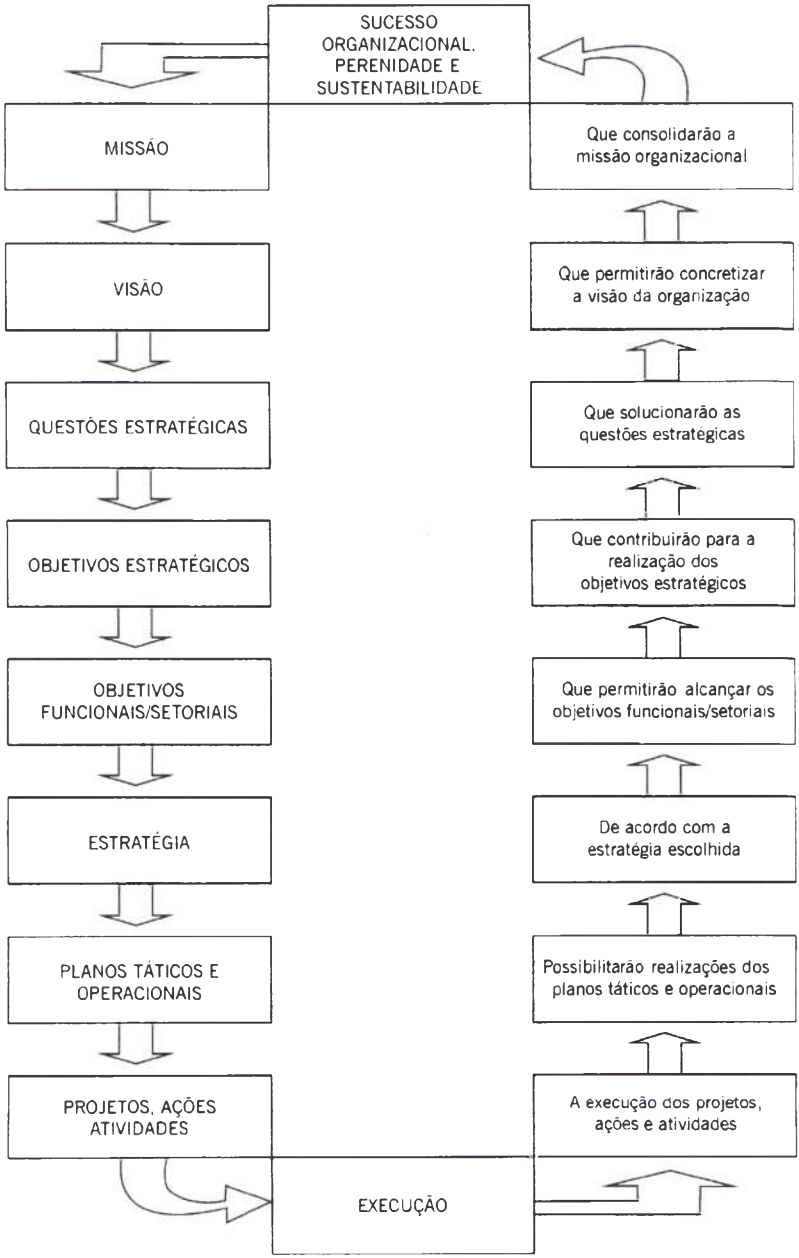
A avaliação permite acompanhar as políticas de longo prazo, traçando um panorama de sua evolução. Ela serve também para indicar o sucesso no alcance dos objetivos propostos e para avaliar a sua sustentabilidade no longo prazo.

A **finalidade essencial** da avaliação: **no curto prazo** é apoiar a tomada de decisão quanto à alocação de recursos e **no médio prazo** é servir de instrumento para a promoção da aprendizagem institucional. **Na visão democrática**, a finalidade é proporcionar transparência às ações dos governos e gestores públicos.

Revisão

Para manter o plano e a estratégia atualizados, em harmonia com o ambiente, e com foco no alcance dos objetivos organizacionais – o planejamento estratégico deve ser **reavaliado** anualmente e **revisado** a cada dois anos.

Atingir um resultado não basta, é preciso construir um ciclo de melhoria contínua e acumular conhecimentos para utilizá-los no futuro.



Dinâmica do planejamento estratégico.

15.3. *BALANCED SCORECARD*

Passou o tempo em que as empresas utilizavam **apenas** indicadores financeiros para avaliar seus resultados ou decidir sobre investimentos no longo prazo. O aumento da competitividade entre as empresas fez nascer a necessidade de se medir os demais fatores envolvidos na produção de bens ou na prestação de serviços, visto que **tudo pode se tornar um diferencial competitivo quando conhecido, medido e avaliado.**

Embora importantes, os indicadores financeiros não revelam o esforço despendido por áreas ou setores não diretamente envolvidos na produção ou na prestação de serviços, bem como não conseguem explicar o porquê de tantas oscilações no lucro das empresas. **A dificuldade em ampliar esses indicadores consiste na subjetividade que acompanha os indicadores não financeiros.** Por exemplo: como medir ativos intangíveis ou invisíveis, como o capital intelectual, as grandes ideias, o *know-how*, esforços etc.?

Se voltarmos no tempo, veremos que os indicadores financeiros foram trazidos pela contabilidade ainda no período industrial – necessitando, portanto, de aperfeiçoamento.

Procurou-se, então, buscar novos métodos e novas ferramentas que possibilitassem a medição e a avaliação de resultados através de indicadores não financeiros. **Não somente novas ferramentas foram incorporadas, mas o próprio modo de gestão das organizações foi alterado.** Nesse contexto, uma das ferramentas utilizadas para melhorar a interação da empresa com o ambiente, e para direcionar as ações no longo prazo, foi o planejamento estratégico – e um dos modelos de gestão que surgiram foi o *Balanced Scorecard* – BSC.

De acordo com os mentores do BSC, Robert Kaplan e David Norton (2000), **as medidas financeiras tradicionais são mantidas**, mas outros fatores que contribuem para o desempenho financeiro e a medição de resultados são incluídos, entre eles "clientes, produtos e serviços inovadores, tecnologia da informação e banco de dados, além de capacidades, habilidades e motivação dos empregados".

O *Balanced Scorecard* pode ser entendido como um modelo de gestão estratégica, voltado para o futuro das organizações, que **alinha missão, visão e estratégias a um conjunto equilibrado de indicadores – financeiros e não financeiros.** As decisões cotidianas devem ser tomadas nesse contexto maior, que integra todas as áreas da organização, criando meios para catalisar esforços, motivar pessoas, e promover o consenso e o espírito de equipe.

A atuação das organizações é medida pelos indicadores, e os **indicadores do BSC analisam as variáveis críticas do desempenho organizacional**. Para Idalberto Chiavenato (2004)

> A ideia predominante é: o que se faz é o que se pode medir. O que uma organização define como indicador é o que ela vai obter como resultado. O BSC busca ações equilibradas em todas as áreas que afetam o negócio da organização como um todo, permitindo que os esforços sejam dirigidos para as áreas de maior competência, e detectando e indicando as áreas de incompetências. É um sistema focado no comportamento e não no controle.

Segundo Kaplan e Norton, o Balanced Scorecard **é um mecanismo para a implementação da estratégia**, não para sua formulação. Alinhamento e foco são as palavras de ordem. **Alinhamento** com a missão, visão e objetivos; e **foco** na implementação das estratégias, na satisfação do cliente, na melhoria dos processos e no aprendizado e crescimento organizacional.

Atenção 1 → O BSC não é utilizado para elaboração do planejamento estratégico, mas em sua gestão: ele interliga as definições da elaboração com a implementação e a avaliação.

Atenção 2 → O BSC não está preocupado apenas com o longo prazo, mas também com o curto prazo: com a implementação das estratégias.

O BSC corresponde a um sistema de avaliação de desempenho organizacional que contempla indicadores financeiros e não financeiros, que fornecem uma visão equilibrada das diversas áreas da organização, com vistas a avaliar a sua efetividade. O BSC associa os indicadores a um sistema gerencial, que vincula "o desempenho operacional de curto prazo aos objetivos estratégicos de longo prazo". Além disso, **o BSC pode medir inclusive a contribuição individual de cada funcionário da organização.** Segundo Kaplan e Norton, as empresas têm utilizado o *Balanced Scorecard* para "alinhar os objetivos individuais e da unidade com a estratégia adotada pela empresa; vincular os objetivos estratégicos com as metas de longo prazo e com os orçamentos anuais; e revisar periodicamente a estratégia, focando o aprendizado e a melhoria desta".

O alinhamento adequado da estratégia com os objetivos, segundo Christiane Ogassawara (2009), necessita de três mecanismos: **comunicação**

e educação, para tornar comum a todos a estratégia e o comportamento necessário a fim de que os objetivos organizacionais sejam alcançados; **estabelecimento de metas**, em que os objetivos gerais são transformados em objetivos pessoais e do grupo; **sistemas de compensação**, em que o alinhamento necessita ser motivado por meio de sistemas de recompensas.

O BSC ainda se traduz num sistema de comunicação: os autores consideram as quatro perspectivas como sendo um "sistema de comunicação" utilizado para comunicar as estratégias da organização a todos os interessados, direta ou indiretamente, em sua implementação e monitoração.

O BSC prioriza o equilíbrio organizacional a partir de quatro perspectivas:

- **Perspectiva financeira:** nesta perspectiva as medidas financeiras são valiosas e demonstram as consequências econômicas das ações consumadas. Os acionistas terão uma clara percepção da gestão da empresa através dos resultados obtidos. Os objetivos financeiros devem estar vinculados à estratégia da empresa, no sentido de medir se a execução da estratégia está proporcionando o lucro esperado. Os indicadores e medidas financeiras utilizados para avaliar o comportamento da organização podem ser: lucratividade, retorno sobre o investimento, fluxo de caixa etc.

Atenção → Na atividade privada, a perspectiva financeira é a mais importante.

- **Perspectiva dos clientes:** aqui é analisado como a organização é vista pelo cliente e como ela pode atendê-lo da melhor maneira possível. As empresas devem definir o mercado de atuação, devem identificar claramente quem são seus clientes e em qual segmento devem concentrar sua atuação. Os indicadores devem mostrar se os produtos e serviços estão de acordo com a missão da organização e se atendem às necessidades dos clientes. Devem ainda indicar tendências de mercado, a fim de que a empresa desenvolva soluções que gerem valor para os clientes. Esses indicadores e medidas podem ser: satisfação do cliente, retenção de clientes, participação no mercado etc.
- **Perspectiva dos processos internos:** refere-se aos processos de negócios em que a organização precisa ter excelência. É onde a estratégia é mais fortemente aplicada. São processos finalísticos ou

de operações, com impactos diretos nos resultados financeiros e na satisfação dos clientes (produção de bens ou prestação de serviços aos clientes), e processos de suporte à realização das demais atividades (aquisição de materiais, pagamento de pessoal, comunicação etc.). **São os processos internos que criam valor para os clientes, que podem aumentar a produtividade e trazer melhores resultados** para proprietários, acionistas e demais interessados. Os indicadores devem mostrar se os processos estão alinhados, se possuem qualidade intrínseca, se estão gerando valor, e se estão direcionados à satisfação das necessidades dos clientes. Os indicadores e medidas podem ser: qualidade, produtividade, inovação, logística, comunicação interna etc.

- **Perspectiva do aprendizado e crescimento:** aqui se analisa a capacidade da organização para melhorar continuamente e se preparar para obter sucesso no futuro. **Essa perspectiva abarca os principais ativos intangíveis**: pessoas, sistemas/informação e clima/motivação: as **pessoas**, sua capacidade de aprender, de se desenvolver e gerar crescimento para a organização; as **informações/conhecimentos** armazenados a ser utilizados para inovações e melhorias; o **clima/motivação** e a cultura, que devem refletir um ambiente organizacional adequado ao aprendizado e ao crescimento. Os indicadores e medidas podem ser: treinamentos, competências, motivação, desenvolvimento de novos métodos etc.

A perspectiva do aprendizado e crescimento constitui a base para a sustentabilidade da empresa no longo prazo. Para Vera Osorio (2003), "a causa fundamental para o sucesso está relacionada às pessoas da organização, enfocadas pelo BSC na perspectiva de aprendizado e crescimento". Nesse pensamento, encontram-se diversos outros autores.

Essas perspectivas utilizadas no BSC não são estanques, mas interrelacionadas, ou seja, **há uma relação de causa e efeito entre elas**, "uma união de esforços para alcançar o resultado almejado", de tal forma que o alcance de um objetivo de uma perspectiva contribui para o alcance do objetivo da próxima perspectiva.

Essas relações de causa e efeito são essenciais para o entendimento das medidas apresentadas pelo BSC. As relações devem ocorrer do geral (*top-down*) para o particular; inicia-se o processo definindo os resultados pretendidos "referentes aos clientes e de natureza financeira, passando para os processos de negócio e para a infraestrutura, que são os vetores

de mudanças". É dessa relação "entre os vetores e os resultados desejados que se formam as hipóteses que definem a estratégia" (Christiane Ogassawara, 2009).

Modelo gráfico do Balanced Scorecard, adaptado de Kaplan e Norton, 2004.

As perspectivas devem ser adaptadas à realidade de cada empresa ou ente governamental, e **não se limitam às quatro contidas no BSC** original, visto que podem ser ampliadas ou reduzidas. Ainda cabe ressaltar que o BSC não necessariamente deve ser aplicado em toda a empresa, podendo ser aplicado em uma ou duas áreas apenas.

Atenção → O BSC pode ser utilizado em uma área, várias áreas, ou em toda a empresa.

Sucesso do BSC: é consenso entre os autores que o BSC é o modelo de gestão estratégica mais utilizado pelas organizações privadas de sucesso e instituições públicas modernas – no mundo inteiro.

Evolução

A **metodologia do BSC foi aprimorada** mediante a inserção de **"mapas estratégicos"**, com o objetivo de melhorar "a visualização da estratégia" e as "relações de causa e efeito entre as perspectivas, proporcionando a integração dos objetivos de cada uma delas de acordo com o foco

de metas financeiras e dos clientes" (Christiane Ogassawara, 2009). O mapa estratégico, segundo Vera Osório (2003), "cria referencial comum e compreensível para todas as unidades de negócio sobre a estratégia da organização e também possibilita demonstrar as relações de causas e efeitos entre as medidas adotadas". Para o Conselho da Justiça Federal,[6] o Mapa Estratégico

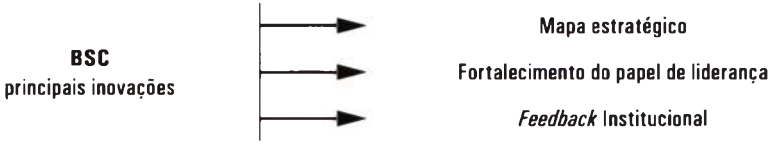
> é um diagrama que representa a hipótese estratégica da organização, abrigando, então, o pensamento estratégico sobre o qual se desenvolvem as iniciativas estratégicas que deverão conduzir a organização ao alcance da sua visão/missão. No mapa devem ficar claras as relações de causa e efeito (precedência) entre os objetivos estratégicos, distribuídos com coerência entre os diversos vetores de desempenho ou perspectivas (finanças, mercado e clientes, processos internos, infraestrutura, pessoas etc.).

Para Mateus Rocha (2016) "O mapa estratégico tem a função de realizar a tradução da estratégia em objetivos e seus respectivos meios de medição, os indicadores. É o elo entre a estratégia e o BSC".

Atenção → O **mapa estratégico** é a representação gráfica/visual do BSC, que facilita a comunicação da estratégia a todos os interessados.

Cite-se também, como aprimoramento, o **papel da liderança**, que mais do que antes é tida como essencial, **principalmente na condução do processo de mudança que o BSC propõe**, mas também no que se refere à comunicação e motivação.

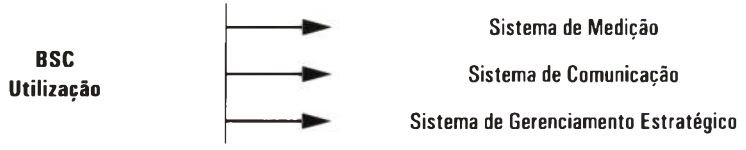
Ainda como aprimoramento temos o *feedback*, que proporciona o aprendizado estratégico organizacional em nível de alta direção, visto que os executivos devem avaliar continuamente se os objetivos e as estratégias definidas continuam sendo válidos.



6. Disponível no portal.cjf.jus.br/cjf/banco-de-conteudos/oficinas.../upload. Acesso em: 15 dez. 2010.

Síntese e crítica

Podemos então concluir que o **BSC pode ser utilizado para três finalidades principais:** como um sistema de medição, como sistema de gerenciamento estratégico e como sistema de comunicação.



As **críticas relacionadas ao *Balanced Scorecard*** são: **primeiro**, no sentido de que as relações de causa e efeito são muito vagas e não há como afirmar se realmente determinadas causas levaram a determinados efeitos e vice-versa; **segundo**, a partir da definição da estratégia e estabelecimento do mapa estratégico, a estratégia e as métricas tornam-se rígidas e, portanto, inadequadas às constantes mutações no ambiente; **terceiro**, há pouca interação e inovação em relação ao ambiente externo.

15.3.1. Adaptação do BSC às instituições públicas

A utilização do BSC no meio público insere-se tanto no contexto da nova Administração Pública iniciada com a reforma gerencial de 1995, quanto no contexto do planejamento estratégico – amplamente utilizado pelos órgãos públicos no âmbito federal.

O BSC despertou particular atenção no meio público, haja vista que na prestação de serviços os indicadores tradicionais de desempenho se mostraram insuficientes e ineficientes. A atribuição de responsabilidades e a cobrança por resultados (mediante a utilização de indicadores) inserem-se no bojo da reforma gerencial de 1995 – agora o BSC também permite avaliar redução de tempo, qualidade e satisfação do cidadão-usuário.

Segundo Kaplan e Norton, o BSC "pode proporcionar foco, motivação e responsabilidade em empresas públicas e instituições sem fins lucrativos". Além dos aspectos já abordados, Vera Osório (2003) acredita que o BSC no meio público possibilita "maior integração do orçamento na elaboração dos planos e expressa a importância do aprendizado e do crescimento institucional dos profissionais como um grande diferencial para a sustentabilidade da organização ao longo do tempo".

Atenção → Embora Kaplan e Norton tenham sugerido um modelo para o setor público, **até o momento não foi padronizado um modelo de BSC para a área pública:** o que existem são diversos modelos semelhantes sendo adaptados à realidade de cada ente público.

Diga-se, inicialmente, que a missão de construir o BSC não é fácil. Algumas instituições sólidas tentaram e desistiram, e outras o construíram, mas os resultados ainda deixam muito a desejar. Muitas organizações gastaram recursos preciosos na elaboração do BSC (e do planejamento estratégico) para enfeitar mesas e bibliotecas, haja vista que **a grande maioria das estratégias não são implementadas**. Na teoria[7] afirma-se: nós temos um BSC em funcionamento; na prática, são poucas as organizações públicas que efetivamente construíram o planejamento estratégico e o BSC, e que possam comprovar através de resultados (verdadeiros)[8] um salto de eficiência/eficácia na gestão decorrente da utilização dessas ferramentas. **Não obstante a crítica, o BSC aliado ao planejamento estratégico sempre produz alguns resultados positivos.**

Outra questão, **até o momento sem resposta**, que tem dificultado a implantação com sucesso do BSC no meio público, é o sistema de incentivos que o BSC propõe como motivador – que vincula a remuneração do servidor à realização da estratégia.

Quanto às perspectivas utilizadas, os próprios Kaplan e Norton (1997) sugerem que **as perspectivas do BSC devem funcionar como modelo e não como camisa de força.** Assim, é possível alterar ou inserir perspectivas de acordo com a natureza e função social de cada ente público.

Mas algumas questões já podem ser definidas. **A mudança radical aqui é em relação à perspectiva mais importante**: no meio público o cumprimento da missão institucional (prestar serviços à sociedade) é a principal perspectiva, e deve estar no topo do BSC. Para os indicadores, os termos mais adequados são Orçamentários e Não Orçamentários.

7. O BSC "virou moda" e todos querem ter o seu, independentemente dos custos inerentes a sua construção, ou dos resultados obtidos.
8. Digo "verdadeiros" porque facilmente se pode "maquiar" resultados. Também pode haver uma equipe brilhante e eficiente, que já vinha obtendo excelentes resultados – mas agora os resultados são tidos como decorrentes dessas técnicas, e não da equipe que já era competente.

A perspectiva financeira/orçamentária é deslocada para a base do BSC, visto que no meio público **ela é condição** indispensável, e não resultado final. Mas, ao mesmo tempo que é deslocada, ela condicionará a atuação pública, pois não se pode realizar nenhuma despesa que não se encontre aprovada no orçamento anual. **Recursos orçamentários adequados contribuem para o alcance dos objetivos de todas as demais perspectivas**. Assim, a perspectiva financeira se torna um meio de obtenção dos recursos necessários ao cumprimento da função social de competência do ente público.

A **perspectiva do cliente** também é mais bem definida como **cliente-cidadão ou cidadão-usuário**, visto que, no contexto público, o cidadão é o centro: como financiador, como usuário e como titular da coisa pública – o que exige, no mínimo, equidade no tratamento.

A perspectiva fiduciária sugerida por Kaplan e Norton, **não é obrigatória**,[9] mas, **se utilizada,** reflete os objetivos dos interessados, como os contribuintes ou doadores (que fornecem recursos para o custeio da máquina pública). Se forem bem atendidos, eles poderão contribuir para o aumento da arrecadação de recursos.

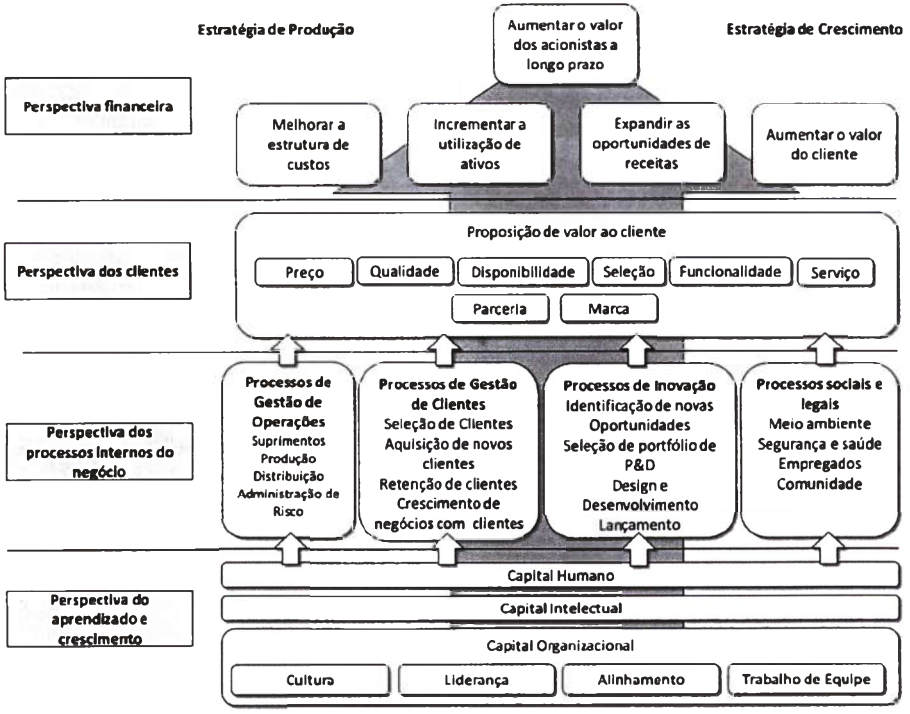
Quanto aos **processos internos**, os conceitos são bastante semelhantes.

No que concerne à perspectiva de **aprendizado e crescimento** cabe ressaltar que existe maior dificuldade em se tratar com as pessoas/servidores no meio público, haja vista a existência de normas legais específicas que, por um lado, garantem estabilidade ao servidor público, e, por outro, acabam por dificultar a flexibilidade necessária às inovações – além da cultura existente no meio público, que em regra é refratária a mudanças. **No entanto, são as pessoas que poderão tornar as organizações públicas excelentes ou não.** Mariani (2002) considera que a valorização do servidor é condição essencial nesse processo, e que a qualidade dos servidores e

9. Como já vimos, os próprios Kaplan e Norton **admitem a alteração** ou inserção de perspectivas.

sua motivação são condições necessárias à realização dos objetivos das demais perspectivas.

Portanto, **o BSC pode e deve ser utilizado no meio público**, desde que adaptado a realidade pública.



Modelo de BSC. Fonte: Kaplan (2009) apud Mateus Rocha (2016).

16

GESTÃO DE PROJETOS

INTRODUÇÃO

Os projetos grandes ou pequenos, simples ou complexos, **não são exclusividade** do mundo moderno, nem das empresas ou dos governos, mas estão presentes em nossas vidas bem mais do que podemos imaginar, e com frequência fazem parte do nosso dia a dia.

Projetos são iniciativas únicas, com começo e fim definidos, para se atingir alguma meta ou objetivo. Podem ser **tão simples** como o "projeto de passeio para o final de semana" ou **tão complexos** como os da NASA para lançar um foguete espacial.

Atenção → A finalidade de todo projeto é alcançar o resultado positivo previamente estabelecido: o objetivo do projeto.

No contexto histórico, a construção de **obras de grande impacto foram realizadas mediante a técnica de projetos**. São exemplos clássicos as pirâmides do Egito, as pirâmides Maia, as muralhas da China, os castelos Reais em diversos países, etc. Esses marcos históricos exigiram planejamento, recursos, e técnicas de gestão, execução e controle.

Mas certamente **o que nos interessa são os projetos relacionados às organizações privadas e públicas**. Projetos têm início numa oportunidade ou numa necessidade, e são direcionados à criação de novos produtos e serviços, a introdução de inovações e a implementação de mudanças diversas.

Desde a revolução industrial, passando pela evolução oriunda do pós-guerras mundiais e da revolução da qualidade no Japão (décadas de 1950-1970), e pelas novas tecnologias da informação e comunicação a partir das décadas 1980/1990, houve um crescente aumento de competi-

tividade e complexidade envolvendo o mundo dos negócios privados em escala mundial – com reflexos também nas instituições públicas.

A produção de bens e serviços foi modificada drasticamente considerando novos padrões mundiais de eficiência, custo e lucratividade. Uma **onda contínua de mudanças** vem sendo constatada em todos os ramos privados e públicos, exigindo novas formas de organização e gestão do trabalho capazes de responder a essas mudanças, e, ao mesmo tempo, resultar em vantagem competitiva como agilidade, custos e rentabilidade.

Nesse contexto globalizado e competitivo dos negócios, **as organizações foram/são forçadas a inovar continuamente seus produtos e serviços**. Marques Junior e Plonski (2009), entendem que "os projetos são os vetores das mudanças, da implementação das estratégias e das inovações que trazem vantagens competitivas para as empresas".

Segundo Barcaui *apud* Wagner Gomes (2004), "cada novo passo, uma mudança, e a cada mudança, um novo projeto". **É possível atribuir aos projetos a missão de promover mudanças significativas**. Assim, a eficiente execução de projetos tornou-se uma condição de sobrevivência e um diferencial competitivo para as organizações em geral. Para Paul Dinsmore (2003) a sobrevivência das organizações no futuro depende da forma como gerenciam seus projetos.

Atenção 1 → A evolução provoca/exige mudanças, que, em regra, são organizadas e implementadas em forma de projetos.

Atenção 2 → Atualmente entende-se que a Gestão de Projetos é menos um diferencial competitivo – e mais uma **prática comum** nas organizações públicas e privadas – indispensável para assegurar a sustentabilidade e a sobreviência no longo prazo.

Num primeiro momento apenas os empreendimentos de grande porte passaram a ser gerenciados sob a forma de projetos, para em seguida ser generalizada sua utilização. A agregação de informações sob a forma de projetos **vem se mostrando uma forma eficiente e eficaz de gestão**, utilizada em grande escala e em nível mundial, tanto por organizações privadas como por entidades públicas, **independentemente** do porte dos empreendimentos e da amplitude das inovações ou mudanças pretendidas.

A implementação de projetos mexeu com a estrutura rígida funcional e passou-se a adotar a estrutura matricial mais flexível (ao menos nas organizações que alcançaram certo grau de maturidade no gerenciamento de projetos); no entanto, o PMBOK 6ªed. indica adaptações para as estruturas

funcional, matricial, projetizada, orgânica, multidivisional, virtual, híbrida. Nesse sentido, o PMO: *Project Management Office* – Escritório de Projetos **teve importante papel**, apoiando a transformação das estratégias em projetos e propondo técnicas para sua gestão/gerenciamento, além de fomentar a profissionalização do gerente de projetos.

A gestão de projetos, **no meio acadêmico,** como disciplina, surgiu apenas em meados da década de 1960, nos Estados Unidos, inicialmente com fins militares em função da "guerra fria" mantida com a Rússia, para, em seguida, ser abraçada também pelo setor industrial automotivo, aeroespacial etc.

Os projetos adquiriram importante papel na gestão estratégica como instrumentos de gestão, de mudança e de desenvolvimento nas organizações. Segundo Marques Junior e Plonski (2009), "com a alta demanda por crescimento e inovação, os projetos passaram a ter importância cada vez maior nas organizações". Atualmente a gestão de projetos vem, cada vez mais, ganhando espaço, pois as organizações em geral compreenderam que **não basta elaborar projetos**; é preciso planejar e organizar o trabalho e gerenciá-lo adequadamente para obter o resultado pretendido.

Apesar da importância dos projetos para as organizações, **número significativo de projetos não estão alcançando os resultados** em termos de rapidez, custos, qualidade e rentabilidade. Elaborar e executar projetos que atinjam as metas e objetivos definidos **ainda representa um desafio** a ser enfrentado e superado por organizações privadas e instituições públicas.

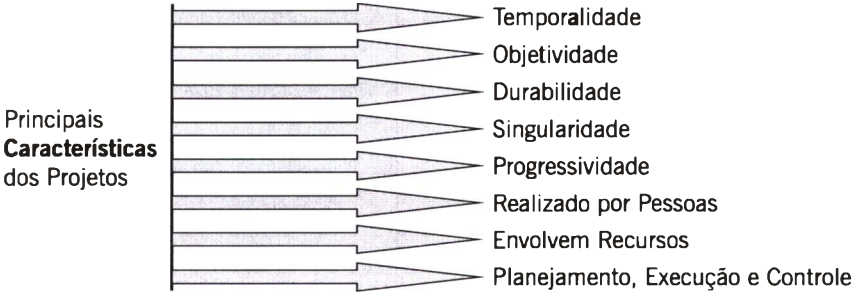
Nesse contexto de mudanças e desafios, o profissional e/ou o executivo responsável pela gestão/gerenciamento de projetos **é tido como indispensável** para assegurar a continuidade e a sustentabilidade das organizações privadas e instituições públicas no longo prazo. Preparar-se e capacitar-se para gerir/gerenciar projetos com profissionalismo e assertividade é papel que cabe aos executivos e gerentes de projeto. Embora essa competência intelectual não garanta o sucesso dos projetos, **sem ela é possível afirmar que dificilmente o sucesso será obtido**.

Portanto, identificar, selecionar e manter profissionais qualificados **é um passo importante** para que organizações privadas e instituições públicas obtenham o grau de sucesso desejado na implementação de seus projetos.

Registre-se, ainda, que os **projetos não são iguais: são únicos**; na prática, características peculiares de projetos poderão exigir técnicas e ferramentas de gerenciamento peculiares, ou, **no mínimo, sua adaptação** à realidade específica do projeto; e o gerenciamento e os resultados **serão influenciados** pela estrutura, cultura, experiência e maturidade da organização.

16.1. CARACTERÍSTICAS E CONCEITOS

As **características principais dos projetos** são: **temporalidade** – todo projeto tem um início e um fim definidos; **objetividade** – os projetos têm uma finalidade específica a ser atingida; **durabilidade** – em regra, os projetos têm resultados duradouros; **singularidade** – todo produto ou serviço gerado por um projeto é exclusivo e diferente de outros produtos e serviços; **progressividade** – o projeto é desenvolvido em etapas de forma progressiva; **realizado por pessoas** – são as pessoas que definem, planejam, executam e se beneficiam do projeto; **envolvem recursos** – os recursos para o projeto são limitados; e, **planejamento, execução e controle** – os projetos seguem o plano e o escopo, sendo controlados e avaliados por seus resultados (adaptado do PMBOK, com ampliação).



Atenção 1 → A característica único/singular/exclusivo é de todo o projeto: nível de esforço, recursos/custos, competências, interessados, riscos, prazo, execução e resultado.

Atenção 2 → Embora o projeto tenha "duração limitada", o **prazo pode ser prorrogado** caso haja imprevisto que impeça a execução dentro do prazo preestabelecido.

Projetos não se confundem com Operações ou Processos. As **Operações** são realizadas em caráter contínuo, repetitivo, e têm foco na disciplina, enquanto que **Projetos** são temporários, não repetitivos, geram produto único, e têm foco na integração – e **processos** tem um ciclo que reinicia automaticamente e seus resultados são repetitivos, os equipamentos permanecem os mesmos e as equipes de execução são constituídas por tempo indeterminado.

Projeto é algo de execução única, não rotineira, com tempo de execução determinado, que envolve o dispêndio de esforços e recursos

para se promover uma mudança ou criar algo totalmente novo, que pode ser um bem ou serviço.

No entendimento de Vargas (2009), projeto é "um empreendimento não repetitivo, caracterizado por uma sequência clara e lógica de eventos, com início, meio e fim, que se destina a atingir um objetivo claro, definido, sendo conduzido por pessoas dentro de parâmetros predefinidos de tempo, custo, recursos e qualidade".

O PMBOK (7ª ed., 2021) define projeto como "um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo". Para o PRINCE2, projeto é "uma estrutura organizacional temporária, criada com o objetivo de entregar um ou mais produtos para o negócio da empresa, de acordo com um caso de negócio pré-definido".

No **meio público pode-se conceituar projeto como** um conjunto de atividades/tarefas, com tempo de execução determinado, que resulta num produto/serviço para expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo; destinado ao próprio Governo ou ofertado a sociedade.

Portanto, **fica claro que** projetos não são contínuos e envolvem fazer algo completamente novo, ou ampliar algo que já existe para novos patamares. Projetos podem durar dias, meses ou anos e podem envolver uma única pessoa, dezenas, centenas e até mesmo milhares de pessoas.

Megaprojeto é um projeto muito grande, que custa 1 bilhão de dólares ou mais e afeta um milhão de pessoas ou mais, e é executado durante anos (PMBOK). Os **projetos podem ser divididos em subprojetos** para ser mais bem gerenciado. **Subprojeto** nada mais é do que um pequeno projeto desmembrado ou inter-relacionado ao projeto principal.

Projetos também podem ser vistos sob a ótica de portfólio ou programa. O **portfólio é uma carteira de projetos e programa**s que podem ou não ser interdependentes/interrelacionados, mas que são gerenciados em grupos. Os componentes do portfólio são quantificáveis (podem ser medidos e priorizados), e em regra a administração de projetos em portfólio visa ao alcance de objetivos estratégicos de organizações/entidades. O **programa compreende um grupo de projetos**, de pequeno ou médio porte, que exigem gerência simultânea, quando eles se apresentam interdependentes (qualidade total, por exemplo). Para o PMBOK, o gerenciamento de portfólios e programas exigem maior coordenação; e programas permitem obter benefícios não disponíveis para os projetos gerenciados individualmente.

Atenção → O Portfólio é mais que Programa e Programa é mais que Projeto – além disso, **Portfólio é contínuo** com atividade permanente de gestão – enquanto Programa e Projeto são temporários.

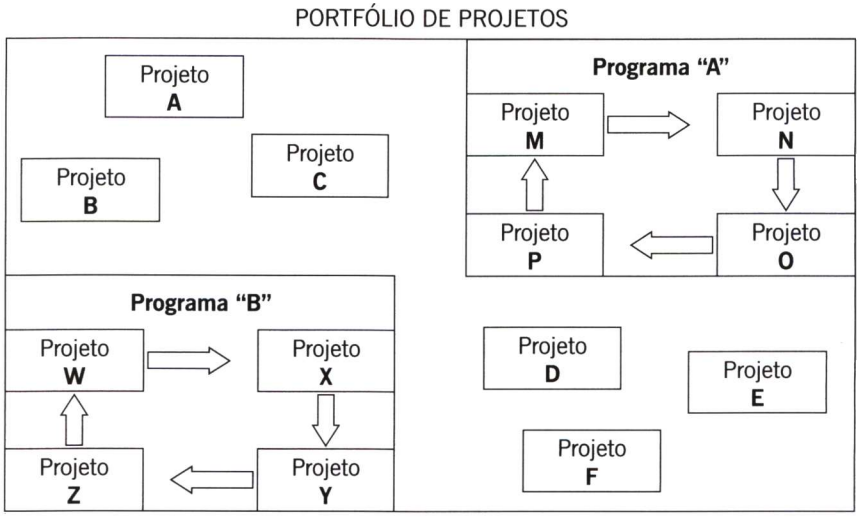


Imagem de Portfólio de Projetos, que abrange os Programas.

O **Gerenciamento de projetos tem outro sentido.** Segundo o PMBOK, o gerenciamento de projetos é a aplicação de conhecimentos, habilidades, competências, ferramentas e técnicas às atividades do projeto a fim de cumprir seus requisitos. Cabe à gestão de projetos orientar o trabalho do projeto para entregar os resultados pretendidos.

Para Stanley Portny (2008) "gerenciamento de projetos é o processo de guiar um projeto do início, passando pela execução, até o término; inclui planejamento, organização e controle".

Na visão de Ricardo Vargas (2009), a gestão de projeto é "um conjunto de ferramentas gerenciais que permitem que a empresa desenvolva um conjunto de habilidades, incluindo conhecimento e capacidades individuais, destinados ao controle de eventos não repetitivos, únicos e complexos, dentro de um cenário de tempo, custo e qualidade predeterminada".

Esses conceitos serão mais bem abordados e diferenciados no item a seguir.

16.2. GESTÃO/GERENCIAMENTO DE PROJETOS

Inicialmente, entendemos necessário diferenciar os termos gestão, gestão de projeto, gerenciamento de projeto.[1] A **gestão é ampla**, compete

1. Esses termos confundem mesmo; 90% dos administradores não conseguem diferenciá-los. Considere o que as bancas consideram: **as bancas de concursos não diferenciam** – nem os níveis de

aos níveis mais elevados da administração (nesse sentido é, praticamente, sinônimo de administração), é responsável pelas principais decisões, acompanha e avalia os resultados; a **gestão de projetos** apresenta-se como uma **área/departamento especializado** da administração que, após a decisão (da gestão/administração superior), planeja, apoia e monitora a execução do projeto, padroniza as melhores práticas, e fornece relatórios e subsidia a cúpula da gestão/administração em assuntos ligados aos projetos; o **gerenciamento de projetos é específico**, compete aos níveis intermediários, aos gerentes de projeto; e o **projeto é o objeto**, envolve várias etapas que compreendem um conjunto de atividades destinadas a alcançar algum objetivo específico, entendido como algo novo ou ampliação do estado atual.

A **gestão/administração superior** é responsável por bancar o projeto (decidir pela sua realização); a **área de gestão de projetos** é responsável pelas principais decisões relacionadas ao projeto, e pelo apoio ao gerente e sua equipe; **o gerente** é responsável por decisões de ordem prática, ligadas a execução. **Compete mais ao gerente** identificar e corrigir falhas na execução dos projetos, monitorar e controlar o desempenho, e sugerir melhorias.

A **gestão/administração superior** tem diversas áreas de gestão; a **gestão de projetos** tem uma equipe de gerentes de projeto; e **o gerente de projeto** tem equipes de execução. A **área de gestão de projetos** é quem atribui o **gerenciamento do projeto ao gerente**, que utiliza competências pessoais e as melhores práticas de gerenciamento no sentido de que a execução do projeto ocorra conforme previsto, controlando sua execução.

O **gerenciamento** de projeto quando se refere à **estrutura de gerenciamento** responsável pelos projetos tem o **mesmo significado** de área de gestão de projetos – no entanto, como função de gerenciamento se refere ao trabalho desempenhado pelo gerente de projetos.

Atenção → As **bancas de concursos não diferenciam** – nem os níveis de gestão (gestão superior X área de gestão de projetos) – e nem os termos gestão e gerenciamento de projetos.

O **gerente de projeto** pode ser um alto funcionário na hierarquia da administração, uma chefia de nível intermediário, um servidor comum, ou

gestão (gestão superior X área de gestão de projetos) – e nem os termos gestão e gerenciamento de projetos.

profissional contratado externamente à organização – a quem foi atribuído o encargo de gerenciar a execução do projeto. O gerente é o responsável por assegurar que requisitos do projeto sejam cumpridos e o objetivo final seja alcançado. O gerente de projeto atua como um facilitador que, com suas competências, habilidades e empenho pessoal, faz toda a diferença na correta execução e no sucesso dos projetos. Em regra, gerente de portfólio, gerente de programa e gerente de projetos são pessoas diferentes.

Atenção → Embora o gerente seja o **principal responsável** pelo alcance do objetivo do projeto – todos têm responsabilidade pela execução do projeto – desde a alta direção, o diretor/chefe da área/departamento de gestão/gerenciamento de projetos, o gerente do projeto e a equipe de execução.

De acordo com o PMBOCK (7ª ed., 2021), um **projeto geralmente tem um patrocinador** (uma pessoa de nível hierárquico mais elevado que apoia, defende e toma atitudes para ajudar no sucesso do projeto). O patrocinador contribui para o sucesso do projeto vinculando o gerente e a equipe do projeto com a visão e a estratégia organizacional.

Atenção → Embora a figura do patrocinador seja positiva, ela **não é obrigatória**, principalmente em projetos de menor porte.

O **Escritório de Gerenciamento de Projetos**, por sua vez, pode ser a própria área/departamento responsável pela supervisão de todas as atividades relacionadas à gestão/gerenciamento de projetos – ou pode compreender uma estrutura mais simples em organizações/instituições de médio porte. **Deve ser um centro de excelência** a irradiar por toda a organização conhecimentos e melhores práticas em assuntos relacionados a projetos.

Para o PMBOK o EGP é uma estrutura organizacional que padroniza os processos relacionados à projetos e facilita o compartilhamento de recursos, metodologias, ferramentas e técnicas; é, também, o elo entre o projeto e o sistema de medição da organização. O EGP tem papel fundamental na gestão do conhecimento acerca de projetos e sua **principal função** é apoiar os gerentes de projetos. Segundo o PMBOCK (7ª ed., 2021), o EGP facilita o alinhamento do projeto com os objetivos estratégicos e com as partes interessadas, e tem como **benefício principal o gerenciamento aprimorado de projeto** em termos de cronograma, custo, qualidade, risco e outras facetas.

Nas organizações mais bem estruturadas o escritório de projetos pode ser organizado em **três níveis**: estratégico, tático e operacional, com segregação de responsabilidades.

Administração/Gestão Superior	Toma as decisões Banca a realização do Projeto Cria estrutura para gestão/gerenciamento de Projetos Acompanha o desempenho e Avalia os Resultados
Área/Departamento de Gestão/Gerenciamento de Projetos e/ou Escritório de Projetos	Documenta o Projeto Disponibiliza metodologias e treinamento Oferece suporte à execução do projeto Monitora e controla o desempenho da execução Emite relatórios periódicos sobre a execução Armazena informações para melhorar novos projetos Padroniza melhores práticas sobre Projetos Assessora a alta administração/Gestão sobre Projetos
Gerente de Projetos	Principal responsável pela Execução do Projeto de acordo com os requisitos estabelecidos Fornece informações e identifica falhas Corrige pequenas falhas e sugere melhorias
Patrocinador	Defende e apoia o Projeto Toma atitudespara ajudar no sucesso do Projeto Vincula gerente/equipe a visão/estratégia organizacional

Principais responsabilidades relacionadas a projetos.

A gestão de projetos pode ser entendida como uma **área avançada e especializada da administração**, que desempenha papel essencial para o sucesso dos empreendimentos empresariais. Ela **não se restringe a projetos de grande porte**, apenas, mas pode ser utilizada em quaisquer projetos, independentemente do tamanho, da complexidade ou de ser privado ou público.

O gerenciamento de projetos, como vimos, consiste na aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto com o objetivo de atender aos seus requisitos. Gerenciar consiste em atividades e tarefas que têm como propósito planejar e controlar atividades de outras pessoas para atingir objetivos que não podem ser alcançados caso as pessoas atuem por conta própria, sem o esforço sincronizado dos subordinados (Koontz e O'Donnel, 1980). O **gerenciamento inclui**: planejamento, organização, monitoramento e controle de todos os aspectos do projeto, de forma contínua, para alcançar seus objetivos.

Atualmente, fala-se em "Governança de Projetos". Segundo o PMBOK (5ª e 6ª ed.), os **projetos devem estar alinhados com a Governança Organizacional** e proporcionar ao gerente de projetos e à sua equipe a estrutura, processos, modelos de tomada de decisões e ferramentas para gerenciar o projeto, ao mesmo tempo apoiando e controlando o projeto a fim de obter uma entrega bem-sucedida. A 7ª ed., 2021 do PMBOCK também vai nesse sentido: reforça o termo Governança **organizacional** à qual os projetos devem estar alinhados: "a Governança **organizacional** fornece orientação e ajuda a garantir que as interfaces externas entre as equipes de projeto funcionem corretamente".

Visão simplificada do Posicionamento da Governança, Administração, Gestão e Projetos – na Estrutura Organizacional.

O termo "governança de projetos" isoladamente **não é adequado**, pois a ***Governança é estratégica*, vem de Governo**[2] (reler item 6.2.2) e está acima da gestão; e projetos são típicos de gestão e gerenciamento: são gerenciados e não "governados". O que se pode admitir como "governança de projetos" é que a Governança Organizacional exerça alguma influência superior na gestão e gerenciamento de projetos e a área de gestão de projetos mantenha-se alinhada com as diretrizes da governança. No entanto, a falta

2. Para dirimir dúvidas acerca da Governança, indico o livro: Paludo e Oliveira. *Governança organizacional pública e planejamento estratégico para órgãos e entidades públicas*, 2ª ed. Indaiatuba: Foco, 2024.

de conhecimento acerca da "governança", bem como o seu uso exagerado, fará com que o termo "governança de projetos" continue sendo utilizado em concursos (e até mesmo no meio profissional).

A gestão/gerenciamento de projetos em **portfólios e/ou programas** compreende ferramentas, técnicas, conhecimentos, habilidades e atitudes, só que **adaptados** e aplicados na gestão de coleções de projetos ou programas, que, necessitam gerenciamento simultâneo com a finalidade de facilitar a priorização de projetos, a otimização dos recursos, a obtenção de melhores resultados, e o alcance dos objetivos estratégicos. Enquanto a gestão/gerenciamento de portfólio visa fazer os "projetos certos", o gerenciamento de programas e projetos visa fazer os projetos da "maneira certa".

Todo projeto para ser corretamente executado necessita ser gerenciado – sendo esse papel desempenhado pelo gerente de projeto – cujo **principal objetivo** consiste em garantir que a execução do projeto ocorra conforme o planejado; ou seja, dentro do prazo previsto, dentro dos custos estimados e dentro dos requisitos/especificações estabelecidos, e de forma que o cliente fique satisfeito com o resultado.

Atenção → O objetivo principal do gerenciamento de projetos é garantir que a execução do projeto ocorra conforme o planejado – com vistas ao pleno alcance do objetivo definido.

Mais de 50% dos projetos fracassam e cerca de 20% alcançam o sucesso total. Pesquisas indicam que **o "mau gerenciamento de projetos" é o maior responsável pelo insucesso de projetos** em geral. Os principais motivos do insucesso são: falta de comando e liderança do gerente; falhas na definição do escopo; falhas no planejamento; falhas na avaliação de riscos, incertezas e complexidades; falhas nas adaptações técnicas, ferramentas e estilos de gerenciamento; falhas na estimativa de custos; falhas na execução operacional; e falhas relacionadas à comunicação.

Atenção → Segundo o INMETRO/2013, a má definição/entendimento do escopo é a principal falha na gestão de projetos.

Assim, fica evidente a importância do gerenciamento de projetos e da figura do gerente de projetos.[3] Na perseguição de "um bom gerenciamento", o treinamento e a capacitação dos gerentes de projetos é essencial: os gerentes devem estar aptos a conduzir os projetos de forma profissional,

3. O guia PMBOK 6ª ed. reiterou e ampliou a importância do gerente de projetos.

demonstrando habilidades como liderança, negociação e comunicação, demonstrando capacidade e acrescentando seu empenho pessoal e seu *Know-how,* **de forma que** a comunicação seja suficientemente clara e a equipe envolvida mantenha-se motivada para o cumprimento de cada atividade prevista, no tempo, custo e escopo definidos, e, ainda, a alta administração, os clientes e os demais *stakeholders* estejam satisfeitos com sua evolução e conclusão.

Para o PMBOK 6ª ed, os gerentes de projetos devem ter um "triângulo de talentos" que compreende três **habilidades-chave**: gerenciamento técnico (domínio acerca do gerenciamento de projetos); liderança (necessária para orientar, motivar e dirigir a equipe); e gerenciamento estratégico e de negócios (conhecimento e expertise no setor e na organização).

Resta claro, portanto, que **o gerente de projetos torna-se um fator crítico de sucesso dos projetos**, tanto para organizações privadas como para entes públicos; é um desafio que ainda precisa ser superado. Nessa superação, é indispensável que o gerente de projeto designado conte com o apoio irrestrito da alta direção, de forma que sua competência e capacidade sejam reconhecidas, respeitadas e valorizadas.

São **atribuições e responsabilidades do gerente de projeto**:[4] Determinar objetivos, orçamentos e cronogramas para execução do projeto; Garantir um plano claro e viável para alcançar os objetivos de sua execução; Identificar e controlar os requisitos do projeto; Identificar e gerenciar os riscos do projeto; Identificar e controlar os fatores críticos para o sucesso do projeto; Formar e manter uma equipe bem organizada, focada e comprometida; Selecionar ou criar as práticas operacionais e os procedimentos para sua equipe; Monitorar o desempenho em relação ao plano e lidar com problemas que surgirem; Definir prioridades e resolver conflitos entre as pessoas envolvidas; Avaliar o desempenho dos membros da equipe; Controlar o cronograma e as mudanças no projeto; Participar de reuniões de acompanhamento e de revisão do projeto; Elaborar relatórios sobre as atividades do projeto; Manter os clientes informados; Assegurar o atendimento aos padrões de qualidade; Alcançar os objetivos dentro das metas de prazo e orçamento.

Outra questão crítica consiste em **alinhar**[5] **os projetos pretendidos com a estratégia adotada pela empresa**: se não houver essa compatibilidade o

4. Compiladas de Paula Torreão (2005), Stanley Portny (2008) e PMBOK, com ampliação.
5. Nesse sentido Gray, Larson (2005), Galpin (1997), PMI (2004), Morris e Jamieson (2005), PMBOK 6ª edição.

projeto estará fadado ao fracasso. Visto por outro lado, a implementação das estratégias em forma de projetos, adequadamente geridos, é o caminho utilizado para alcançar os objetivos organizacionais.

Enquanto o planejamento e a gestão estratégica definem um futuro para a empresa, **os projetos têm a missão de transformar ideias em ações concretas**, tornando-as realidade. Assim, **é indispensável o alinhamento: plano à estratégia à projeto.** Nesse sentido é importante que alta direção, gerências intermediárias e gerentes de projeto definam esse alinhamento de forma consensual e estabeleçam uma ordem de prioridade que torne possível sua implementação. Sem esse alinhamento os grandes objetivos e as mudanças pretendidas pelo planejamento estratégico **correm o risco de tornarem-se quase nada**. A outra questão vem da hierarquização, visto que alguns projetos são condição para a execução de outros e assim devem ser executados primeiramente.

Pesquisa divulgada pela PMI (2018) relata que apenas 26% dos projetos estão alinhados com a estratégia da empresa. Talvez isso explique porque apenas uma a cada três empresas alcança seus objetivos estratégicos.

Registre-se que de nada adianta começar diversos projetos simultaneamente se a organização/instituição não dispõe de competências e recursos suficientes e adequados (financeiros, estruturais, RH etc.) para sua implementação: **melhor é focar nos projetos prioritários e executá-los adequadamente**. Além de evitar o desperdício de recursos, tem demonstrado melhores resultados. No **meio público**, os recursos orçamentários são limitados e há necessidade de prestar contas/accountability de forma transparente.

Há **sucesso no gerenciamento** quando o projeto é concluído no tempo estabelecido, dentro do custo estimado, com respeito aos requisitos de segurança e qualidade, e seus resultados atendem as necessidades dos clientes, da alta administração e demais partes interessadas. Por outro lado, **o gerenciamento fracassou** quando um ou mais desses itens não foi atendido e a alta administração, os clientes e os demais interessados não ficaram satisfeitos com seus resultados.

Atenção → Para o PMBOK o sucesso é medido por: qualidade do projeto, cumprimento de prazos, conformidade com o orçamento e grau de satisfação do cliente.

Principais **benefícios de um bom gerenciamento de projetos:**[6] cumprir os objetivos do negócio; maior possibilidade de sucesso nos projetos; maior

6. Elaborado pelo autor, inspirado em Prado (2000) e Wagner Oliveira (2004), PMBOK 6ª edição.

satisfação dos clientes e demais partes interessadas (decorre do respeito aos prazos e requisitos estabelecidos); redução de riscos e incertezas relacionados ao projeto (melhora no gerenciamento de riscos); melhora a gestão do tempo e recursos (em regra, há redução de prazos e custos, e otimização no uso dos recursos); melhora o controle, com redução de alterações em relação às definições iniciais; melhora a comunicação e o relacionamento entre os setores e as equipes envolvidas na execução; permite gerenciar as restrições em geral; permite desenvolver novos produtos com maior rapidez, sem prejudicar as atividades de rotina; aumenta o ciclo de vida dos novos produtos; permite armazenar informações para otimizar projetos futuros.

16.3. CICLO DE VIDA DO PROJETO[7]

Previamente as fases/etapas do projeto propriamente ditas, é realizado o **estudo de viabilidade**, que tanto pode compor a primeira etapa, ou, dependendo de sua complexidade, pode constituir um projeto a ser gerenciado à parte.

Atenção → O estudo da viabilidade pode ser tratado como a primeira etapa do projeto – ou pode ser tratado como um projeto independente.

A análise de viabilidade compreende uma investigação formal que avalia a probabilidade do projeto ser corretamente executado e alcançar os resultados pretendidos – **serve para selecionar dentre os diversos projetos, qual deverá ser primeiramente executado**, considerando os resultados que pode apresentar. Significa avaliar se as chances do projeto ser implementado e produzir os resultados esperados é real, ou provável.

Na iniciativa privada consiste mais na **análise econômico-financeira**, com vistas a aferir se o projeto será lucrativo ou não. Compreende a análise do **fluxo de caixa** (previsão das entradas e saídas de recursos) do ***Payback*** (tempo de retorno do capital investido), do **valor presente líquido** (cálculos para refletir na data atual o retorno financeiro esperado: fluxos futuros, descontados a uma taxa de juros, menos custo inicial), e **taxa interna de retorno** (cálculo para verificar se o retorno esperado é o melhor investimento em relação a outros retornos possíveis).

7. A forma mais simples de ciclo de vida compreende as fases: inicial, intermediária e final.

No **meio público,** a análise da viabilidade consiste em avaliar a probabilidade de obter os recursos orçamentários para a sua realização, analisar a capacidade de sua implementação e os resultados esperados para o órgão/entidade pública e para a sociedade.

A partir da 6ª edição, o PMBOK inseriu o ***business case*** (caso de negócio), que documenta a viabilidade econômica, os benefícios, os objetivos, as razões para a iniciação do projeto, e ajuda a medir o sucesso e o progresso do projeto. Pode ser utilizado durante todo o ciclo do projeto, inclusive para embasar decisão de não iniciar o projeto.

Atenção → A avaliação da necessidade pode ser feita antes e separadamente – e suas conclusões resumidas no documento do business case.

Desde o seu início até sua conclusão, todo projeto percorre um conjunto de fases/etapas. Fase é um conjunto de atividades do projeto relacionadas de maneira lógica que culmina na conclusão de uma ou mais entregas (PMBOK). A esse **conjunto de fases denomina-se "ciclo de vida do projeto"**. O ciclo permite visualizar detalhadamente e antecipadamente os acontecimentos e prever os recursos necessários para cada fase, facilitando o seu gerenciamento: é elaborado no início de cada projeto, na fase iniciação/conceitual. O ciclo de vida delimita o início e o fim de cada projeto. Dito de outra forma, o ciclo de vida do projeto **é o período de tempo em que se realizam as atividades do projeto.**

Atenção → O conjunto de todas as fases do projeto corresponde ao ciclo de vida do projeto.

A divisão do projeto em fases foi uma **forma encontrada** para amenizar riscos e facilitar seu planejamento, gerenciamento e controle. Também conhecidas como "entregas", essas fases ocorrem de forma lógico-evolutiva e representam os eventos mais significativos relacionados aos projetos. Além de possibilitar melhor controle gerencial, a divisão em fases possibilita a ligação de cada projeto aos seus respectivos processos operacionais – **tendo como elo as saídas/resultados que produzem** – assim, a saída de uma fase torna-se entrada para outra fase, até que se alcance a entrega final.

O ciclo de vida **do projeto** pode ser preditivo ou adaptativo/ágil; o ciclo de vida **de desenvolvimento** (produto, serviço, ou resultado) pode ser: preditivo, iterativo, incremental, adaptativo ou híbrido. **Preditivo**, o escopo,

o prazo e os custos do projeto são determinados nas fases iniciais do ciclo; **iterativo**, o escopo do projeto é determinado no início do ciclo, mas estimativas de prazo e custos são modificadas à medida da melhor compreensão do produto; **incremental**, a entrega se realiza mediante uma série de iterações que sucessivamente adicionam funcionalidade num prazo predeterminado; **adaptativos**, são ágeis, interativos ou incrementais (orientados para mudanças). O escopo é definido e aprovado antes do início de uma iteração; **híbrido** é a combinação do adaptativo e do preditivo. Os elementos do projeto conhecidos ou com requisitos estabelecidos seguem o ciclo preditivo – e os elementos em evolução seguem o ciclo adaptativo (PMBOK, 6ª edição).

Atenção → Não confunda ciclo de vida do projeto com ciclo do produto: o ciclo do produto refere-se apenas ao produto em si; enquanto o ciclo de vida do projeto gerencia e acompanha todo o projeto.

O PMBOCK-7 apresenta o ciclo de vida dentro dos domínios de desempenho, com as seguintes etapas: planejamento, projeto de trabalho, entrega, medição, incerteza. No desenvolvimento do conteúdo, esse guia indica como "exemplos de fases em um ciclo de vida": viabilidade, desenho, construção, teste, implementação e fechamento; e na sequência, sugere que um ciclo de vida poderia ser: inicialização, planejamento, desenvolvimento, teste, implantação e fechamento.

Como visto, o PMBOK (7ª ed., 2021) traz exemplos de mais de um ciclo de vida, mas **não indica um ciclo de vida padrão**, visto que o tipo e o número de fases do projeto em um ciclo de vida **dependem de muitas variáveis**, as principais são: a cadência de entrega e a abordagem de desenvolvimento. O PMBOCK-7 também reforça a orientação da necessidade de adaptar o ciclo às especificidades de cada projeto. Essa **adaptação envolve quatro passos**: selecionar a abordagem inicial, ajustar para a organização, ajustar para o projeto e implementar melhorias.

Em face disso, preferimos manter o ciclo da 6ª edição (com pequena adaptação da 7ª), pela sua clareza, sua lógica e fácil compreensão, e por considerá-lo um **ciclo válido para a maioria dos projetos**, composto pelas seguintes fases/etapas:

- **Iniciação.** Nessa fase ocorre a identificação/reconhecimento da necessidade e/ou oportunidade e a sua formatação em problema/solução, a ser autorizado e gerenciado em forma de projeto. Para o PMBOCK (7ª ed., 2021), os critérios de entrada para esta fase são o caso de negócios aprovados e o termo de abertura do projeto autorizado.

A **iniciação define e autoriza o projeto**: compreende o termo de abertura, o escopo preliminar com definição de restrições, os pré-requisitos e agrupamento de informações necessárias às etapas seguintes de planejamento e execução.

Nesta fase, o roteiro é desenvolvido, os requisitos de financiamento inicial são estabelecidos, a equipe inicial do projeto e os requisitos de recursos são definidos, é criado um cronograma inicial e definido o planejamento da estratégia de aquisição. É nessa fase que ocorre a identificação das partes interessadas[8] no projeto.

- **Planejamento.** É tratada como a fase mais crítica (juntamente com a execução). Compreende o refinamento do objetivo, definição da linha de ação, dos requisitos, e detalhamento das ações para o alcance dos objetivos estabelecidos.

O planejamento resulta num **plano de gerenciamento**, definição final do escopo, definição da estrutura analítica do projeto – EAP, definição de tempo, definição e sequenciamento de atividades, elaboração de cronograma, estimativa de custos, fixação do orçamento, planejamento da qualidade, dos recursos humanos, planejamento da comunicação, análise e gerenciamento de riscos, planejamento das aquisições, e gerenciamento das partes interessadas.

O **Escopo** do projeto consiste na descrição detalhada do projeto e do produto: não deve ser incluído nada além do necessário para a completa execução do projeto, e, por outro lado, deve descrever com exação os processos de trabalhos que asseguram cada etapa de sua execução: resumindo, descrevem-se todos os passos e ao mesmo tempo somente o necessário para a perfeita execução do projeto. Compreende o planejamento, a coleta de requisitos, a definição do escopo, a criação da estrutura analítica do projeto e o controle do escopo. O escopo delimita com clareza onde o projeto começa e onde ele termina.

A **EAP – Estrutura Analítica do Projeto** corresponde a uma representação gráfica organizada e hierárquica de todo o trabalho de um projeto: consiste numa subdivisão das entregas e do trabalho a ser executado pela equipe. A EAP fornece uma visão estruturada do que deve ser entregue; identifica as entregas em seu nível mais baixo: os "pacotes

8. *Stakeholders* são todos os direta ou indiretamente interessados na organização. Ex.: funcionários, clientes, fornecedores, acionistas, concorrentes, comunidade, governos, ambientalistas, mídia, grupos de interesse.

de trabalho" que são compostos de atividades que podem ser executadas e gerenciadas de forma independente.

Atenção → A fase/etapa do planejamento é responsável pelas principais decisões/definições (objetivo, escopo, requisitos, tempo, custos, riscos etc.), tendo como **principal benefício** o estabelecimento de um curso de ação para a conclusão de cada fase e do projeto como um todo.

Dada a sua importância, numa visão prática, **detalhamos o planejamento do projeto**: comece pela definição clara do objetivo do projeto; elabore um plano para o seu gerenciamento (contendo diretrizes, ações e atividades a serem realizadas, e orientações e instruções de acordo com as melhores práticas); identifique e avalie os riscos relacionados ao projeto, e defina a resposta mais adequada para amenizar esses riscos; elabore um cronograma contendo as atividades a serem realizadas e o tempo previsto, e acrescente o responsável pela sua execução (gerente e equipe); identifique todos os custos do projeto e agregue-os em forma de orçamento, garantindo que existam recursos suficientes; considere todos os interessados no projeto, internos e externos, clientes, fornecedores, demais *stakeholders*, e eventuais interessados na sua não realização; e tenha um plano de comunicação suficientemente bom para assegurar a criação, coleta, armazenamento e distribuição das informações no tempo e na forma adequada, e alcançando todos os envolvidos.

- **Execução.** Essa fase é responsável pela coordenação das pessoas e dos demais recursos necessários à execução do projeto de acordo com o planejado. Consiste na integração das pessoas e demais recursos necessários para a execução das atividades e gerenciamento do projeto.

Cabe à execução concluir o trabalho definido no plano, de acordo com os requisitos estabelecidos. Inclui a escolha final, desenvolvimento e gerenciamento da equipe do projeto, condução das aquisições, garantia da qualidade, gerenciamento das comunicações e das partes interessadas.

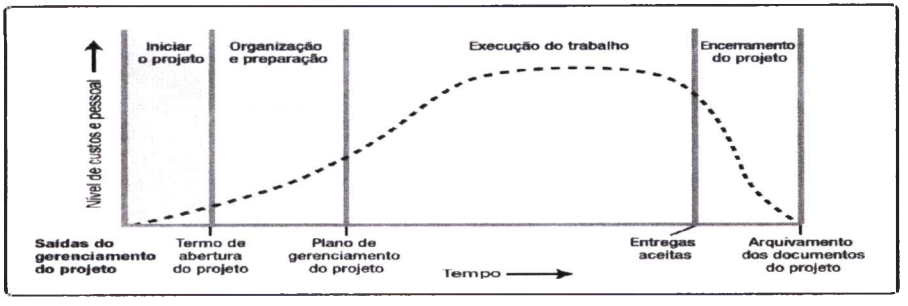
- **Monitoramento**. Tem a finalidade de assegurar que a execução ocorra conforme fora planejada. Acompanha, analisa e controla o progresso e o desempenho do projeto e identifica necessidade de mudanças; envolve a medição e monitoramento da execução, a identificação e controle de alterações a serem realizadas, e promove as ações corretivas necessárias.

O monitoramento ocorre concomitantemente à execução, no sentido de verificar a conformidade da execução com o planejamento inicial e a necessidade de ajustes e/ou atualização. **Monitora todo o trabalho do projeto**: o escopo, as mudanças, o cronograma, os custos, a qualidade, a comunicação, os riscos, as aquisições e o engajamento das partes interessadas.

- **Encerramento.** É realizado para concluir/encerrar formalmente uma fase ou todo o projeto: compreende as atividades que formalizam a aceitação do produto do projeto e seu encerramento de forma organizada. É, também, o momento de avaliar o trabalho realizado: se o projeto foi executado de acordo com o escopo, prazo, custos e qualidade definidos, e se satisfez à necessidade do cliente e demais partes interessadas.

Para o PMBOCK-7, nesta fase devem ser revisados o caso de negócio e o termo de abertura do projeto, para verificar se as entregas alcançaram os benefícios e os valores pretendidos pelos interessados.

Os eventuais problemas/falhas detectados na implementação do projeto deverão ser objeto de registro como forma de fomentar seu aperfeiçoamento – incluindo os relacionados à entrega/aceitação do produto e às manifestações das partes interessadas.



Nível de Atividade no Ciclo de Vida do Projeto. Fonte: PMBOK, 6ª ed.

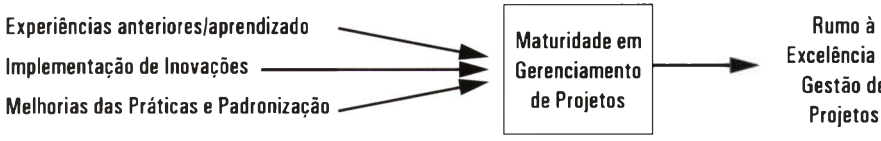
Os **custos e atividades são diferentes durante o ciclo de vida**: as partes interessadas influenciam mais no início do projeto; assim como as incertezas e riscos também são maiores no início; já as despesas com pessoal são maiores durante a execução; assim como em regra os demais custos também são maiores durante a execução; e na reta final as atividades e custos são reduzidos drasticamente. Eventuais alterações e mudanças **não devem ser feitas na fase final**, pois além do alto custo podem desconfigurar o projeto.

Registre-se que essas fases/etapas não são estanques, **mas inter-relacionadas, sobrepostas e complementares**. O planejamento, por exemplo, alimenta a execução fornecendo o plano, que pode ser alterado/atualizado com informações oriundas da sua execução, que, em regra, são fornecidas pelo monitoramento/controle.

16.4. MATURIDADE EM GESTÃO/GERENCIAMENTO DE PROJETOS

A **maturidade no gerenciamento de projetos** é mais aplicada quando os projetos são repetitivos (ex. projeto eleições na Justiça Eleitoral, que a cada dois anos se renova), ou quando a organização/entidade executa projetos reiteradamente. O aprendizado oriundo de projetos anteriores e a implantação de inovações resultam em melhoria das práticas e a sua padronização; que **são evidências de maturidade** que asseguram **alta probabilidade de sucesso** na implementação de futuros projetos.

Após adquirir a maturidade no gerenciamento de projetos, a organização/instituição **caminhará para a excelência** na gestão de projetos.



João Boyadjian e PMMM inspiram-se no PMBOK e sugerem o seguinte **modelo de maturidade**: linguagem comum, processos comuns, metodologia singular, benchmarking, e melhoria contínua. A **linguagem comum/embrionária** refere-se aos conhecimentos básicos capazes de despertar a importância do gerenciamento de projetos; nos **processos comuns** já há o apoio da alta administração para o gerenciamento de projetos, definem-se os projetos, existem medidas de acompanhamento, e procura-se documentar os projetos; na **metodologia única/singular** procura-se criar e utilizar uma metodologia única para os projetos (a partir de diversas metodologias), envolve também treinamento e automação, e, mudanças significativas ocorrem na organização; no ***benchmarking*** procura-se comparar as práticas e resultados do gerenciamento de projetos com outras organizações de sucesso, no sentido de otimizar o gerenciamento; e a **melhoria contínua** consiste na busca da excelência no gerenciamento de projetos através de melhorias e inovações.

Outro **modelo de maturidade** é proposto pela ESI International (*Project Framework*). Esse modelo propõe **cinco níveis** de maturidade e concentra a

análise no desempenho de três componentes: pessoas, processos e tecnologia. ***Ad hoc***: não há definição de processos, o desempenho é precário, e os projetos são mal definidos e tratados isoladamente; **Consistência**: são estabelecidos e documentados os processos básicos, definidos papéis e responsabilidades e proporcionado treinamento. Começa-se a introduzir uma metodologia, mas o gerenciamento não é padronizado; **Integração**: há definição clara de processos de gerenciamento de projetos, com integração às rotinas funcionais, em busca de vantagem competitiva: existe alinhamento dos processos, utilização das melhores práticas nas diversas áreas de conhecimento, e metodologia de projetos integrada em toda organização; **Compreensão**: a metodologia de gestão de projetos foi completamente implementada: há alinhamento dos projetos com os planos estratégicos, gerenciamento ativo de portfólio e objetivos de melhoria do gerenciamento; **Otimização**: o gerenciamento de projetos é traduzido em forma de rotina, facilitando o alinhamento estratégico e o alcance dos objetivos. A organização promove inovações e persegue continuamente a excelência em gestão de projetos.

O **modelo Prado-MMGP** utiliza várias dimensões para analisar a maturidade: o conhecimento de gerenciamento de projetos, o uso de metodologias apropriadas, a utilização dos recursos de TI, a suficiência e capacidade dos recursos humanos, a estrutura organizacional adequada, e o alinhamento dos projetos com a estratégia de negócios da organização. Como resultado, a maturidade é classificada em **cinco níveis**: 1.inicial; 2.conhecido; 3.padronizado; 4.gerenciado e 5.otimizado. **Inicial**, a organização não entende nem aplica os conceitos de gerenciamento de projetos (são executados com base na intuição e capacidade individual, sem preocupação com planejamento e controle); **Conhecido**, a organização dá os primeiros passos, buscando conhecimentos de gerenciamento de projetos, de ferramentas, de sequência de atividades etc. Começa a usar planejamento, ferramentas e controle, mas de forma parcial e não padronizada; **Padronizado**, a organização já possui uma plataforma de Gestão de Projetos: existe planejamento, utiliza-se competências próprias, medição de desempenho, controle de problemas (atraso, custo, qualidade etc.); e a maioria dos projetos utilizam os processos descritos na metodologia; **Gerenciado**, o gerenciamento de processos funciona e obtém resultados. Os profissionais detém competências necessárias, existe alinhamento entre conhecimento e prática, há solução de gargalos/problemas, os resultados são melhores que o nível anterior, e a plataforma de gerenciamento é utilizada há mais de dois anos, com a maioria dos

projetos percorrendo todo o ciclo de vida neste cenário; **Otimizado**, indica o maior grau de maturidade em gestão de projetos: a plataforma de gerenciamento está implantada e funciona adequadamente, os resultados são satisfatórios, e o gerenciamento foi otimizado por meio de inovação tecnológica e dos processos. Há plataforma padronizada de gerenciamento, aprimoramento das competências, medição contínua do desempenho, coleta e armazenamento de dados para melhorias, e quase todos os projetos utilizam os processos da metodologia durante todo o seu ciclo de vida.

O **modelo OPM3**, considera as dimensões: **conhecimento** em gestão/gerenciamento de projetos; **avaliação**, utilização de métodos, processos e procedimentos para avaliar a maturidade; e **melhoria** para avançar na maturidade em gestão de projetos. Ele relaciona as dimensões ao conjunto de boas práticas, capacidades, indicadores-chave, e resultados, para avaliar a maturidade da organização em gestão de projetos. Trata-se de um modelo diferente dos demais modelos, que utiliza um **padrão genérico**, que envolve um ciclo continuado de aperfeiçoamento do conhecimento, da avaliação e da melhoria.

Atenção → O nível de maturidade mede a evolução da organização quanto às práticas de gestão/gerenciamento, e mostra ações de melhoria a serem desenvolvidas/implementadas.

16.5. PMI/PMBOK[9]

O PMI – Project Management Institute é uma associação sem fins lucrativos, que tem como **principal objetivo difundir a gestão de projetos em todo o mundo**, como forma de promover a ética e o profissionalismo no desempenho dessa atividade, com vistas a fomentar e ampliar o conhecimento sobre gestão/gerenciamento de projetos. Também se preocupa com o desenvolvimento e o desempenho dos profissionais que atuam nessa área.

Atenção → Segundo Rafael Munik (2015), 55% das empresas brasileiras seguem o guia PMBOK.

Fundada nos Estados Unidos, ao final da década de 1960, o PMI se tornou conhecido e referenciado como a **principal associação profissional** em gerenciamento de projetos, no mundo. Conta com dezenas de milhares

9. Inspirado no guia PMI/PMBOK 3ª,4ª,5ª e 6ª ed.

de associados em cerca de 150 países. O PMI foi à primeira organização no mundo a ter seu Programa de Certificação reconhecido pela ISO 90016. Assim, a certificação para os profissionais de gerenciamento fornecida pela PMI constituiu-se na credencial mais reconhecida em nível mundial.

Uma de suas principais publicações, **o PMBOK, é um guia que reúne as melhores práticas em Gestão de Projetos**. O PMI também oferece cursos e seminários aos profissionais de gestão/gerenciamento de projetos, assim como detém a liderança no estabelecimento de padrões de gerenciamento de projetos em nível de pós-graduação e mestrado. Entre outros, o PMI também promove o reconhecimento anual em forma de premiação aos profissionais de destaque no gerenciamento de projetos.

A estrutura do PMI compreende cinco **competências principais**: **Educação:** treinamento em gestão de projetos mediante programa específico; **Publicações:** desenvolvimento e distribuição de informações relacionadas à gestão de projetos, através de livros, revistas e jornais; **Pesquisas:** realização de pesquisas envolvendo técnicas e práticas atuais e/ou necessidades futuras da gestão de projetos (de forma individual ou em parceria com outras entidades); **Certificação:** programa destinado a validar o conhecimento de profissionais sobre a gestão de projetos (trata-se da certificação PMP-Project Management Professional); **Padrões:** compreende as metodologias e práticas desenvolvidas para a gestão/gerenciamento de projetos. Tem como principal publicação o guia PMBOK, que serve de referência mundial quando se trata de gestão/gerenciamento de projetos.

O PMBOCK-6 trabalhava com cinco grupos de processos (e que ocorria o ciclo de vida do projeto) e com 49 processos distribuídos em dez **áreas de conhecimento**, são elas: Gerenciamento de Integração, Gerenciamento de Escopo, Gerenciamento do Cronograma, Gerenciamento dos Custos, Gerenciamento da Qualidade, Gerenciamento dos Recursos, Gerenciamento de Comunicação, Gerenciamento dos Riscos, Gerenciamento das Aquisições, e Gerenciamento das Partes Interessadas (*stakeholders*).

Mudanças importantes do PMBOCK-7

O PMBOCK (7ª ed., 2021) trouxe muitas inovações. Adotou a **visão de sistema** na qual o projeto integra o sistema de entrega de valor, e tem foco em resultados. Esse **sistema para entrega de valor** compreende uma coleção de atividades estratégicas destinadas a gerar valor para as organizações (inclui portfólios, programas, projetos, produtos e operações).

O guia atual indica diversas **abordagens** de entrega: ágeis, adaptativas e híbridas (que mescla abordagens tradicionais com ágeis); adota **princípios** como padrão de gerenciamento e inovou definindo **domínios** de desempenho como práticas para gerenciamento de projeto, e trouxe, ainda, as seguintes mudanças: **a)** de prescritivo e orientado a processos – mudou para orientativo e adaptativo, e orientado por princípios; **b)** em vez de grupos de processos, mudou para um padrão baseado em princípios; c) em vez de áreas de conhecimento, mudou para domínios de desempenho; **d)** e a necessidade de adaptação do projeto foi expandida e criada uma seção dedicada à adaptação.

No PMBOCK (7ª ed., 2021), o padrão de gerenciamento de projetos está apoiado em doze **princípios**, independentemente da abordagem adotada. Os princípios não são ágeis nem prescritivos, mas universais (padrões universalmente aceitos); eles orientarão o gerente e sua equipe durante o projeto. São eles:

- **Administrar.** Ser um administrador focado no projeto, diligente, respeitoso e atencioso.
- **Equipe.** Criar um ambiente colaborativo para a equipe do projeto, com responsabilidade e respeito, construindo uma cultura de equipe.
- **Partes interessadas** (*stakeholders*). Engajar-se efetivamente com as partes interessadas para melhor entender seus interesses e suas necessidades.
- **Foco no valor**. Assegurar o foco na entrega de valor ao cliente e demais partes interessadas.
- **Pensamento e visão holística**. Reconhecer, avaliar e responder às interações do sistema, e analisar os fenômenos do ambiente em sua totalidade.
- **Liderança**. Demonstrar comportamento de liderança, motivando e infuenciando os membros da equipe.
- **Adaptação**. Personalizar e adaptar a abordagem com base no contexto e nas especificidades de cada projeto.
- **Qualidade**. Construir a qualidade em processos e entregas/resultados.
- **Complexidade**: Navegar na complexidade, equilibrando experiência, conhecimento e aprendizado.

- **Resposta aos riscos.** Identificar e aproveitar as oportunidades e minimizar as ameaças.
- **Adaptabilidade e resiliência**. Fortalecer a adaptabilidade e a resiliência para ser ágil nas necessidades de adaptações, tanto para avançar como para se defender.
- **Gerir a mudança**. Habilitar a mudança para alcançar o estado futuro pretendido.

Os domínios entram no lugar das "áreas de conhecimento". **Domínios de desempenho** são um grupo de atividades direcionadas a alcançar a geração de valor e os resultados do projeto; demonstram a **forma de abordagem** do projeto e constituem-se em importantes práticas de gestão para um gerenciamento eficaz do projeto. O PMBOCK-7 definiu oito dominios de desempenho:

- Domínio de Desempenho das Partes Interessadas;
- Domínio de Desempenho da Equipe;
- Domínio de Abordagem de Desenvolvimento e Ciclo de Vida;
- Domínio de Desempenho de Planejamento;
- Domínio de Desempenho do Trabalho do Projeto;
- Domínio de Desempenho de Entrega;
- Domínio de Desempenho de Medição;
- Domínio de Desempenho de Incerteza.

16.6. PRINCE2

A metodologia de gerenciamento de projetos PRINCE2 (*Projects In a Controlled Environment*) foi desenvolvida pelo Governo do Reino Unido ao final da década de 1980, sendo atualmente utilizado no mundo inteiro, principalmente na Europa. Sua **principal característica é a flexibilidade** – e aplica-se a qualquer tipo de projeto, independentemente do porte.

Atenção → O PRINCE2 é uma metodologia genérica e **flexível** (um framework) que pode ser aplicada a qualquer tipo de projeto. Assim, se o projeto envolver diferentes empresas, **é possível adaptar** as atividades da metodologia PRINCE2 à metodologia utilizada por outra empresa.

Os **principais benefícios** da metodologia PRINCE2 são: garantia de viabilidade assegurada pelo 'caso de negócio'; orientações detalhadas para o gerenciamento do projeto; definição precisa de papéis e responsabilidades; foco no produto e na entrega do produto; permite delegação de tarefas de forma precisa de acordo com o nível hierárquico; aplicável a qualquer tipo de projeto; linguagem de comunicação simples e fácil; metodologia flexível.

Atenção → O PRINCE2 utiliza **Princípios, Temas/Componentes, e Processos** – e separa atividades de gerenciamento do projeto – das atividades para realizar o produto.

1. Princípios

Os princípios são a base da metodologia PRINCE2, são orientações práticas que asseguram sua **flexibilidade** e maiores chances de sucesso na realização de projetos. São eles:

- **Justificativa contínua de Negócio**: trata-se da razão que justifica a realização do projeto, que após documentada deve ser submetida à aprovação como um "caso de negócio".
- **Aprender com experiências anteriores**: trata-se da aquisição do conhecimento pela equipe do projeto, apoiada em experiências anteriores, dentro ou fora da empresa; bem como do registro das lições aprendidas na execução do projeto atual.
- **Papéis e responsabilidades definidos**: trata-se da estrutura de gerenciamento do projeto – atribuição de responsabilidade de acordo com a estrutura e especificação de todas as atividades para que sejam entendidas por todos os integrantes da equipe do projeto.
- **Gerenciamento por fases/estágios:** trata-se da divisão do projeto por fases/etapas. O planejamento, monitoramento e controle são feitos para cada fase, de forma a permitir o seu gerenciamento.
- **Gerenciamento de exceções**: trata-se de situações críticas (fase, produto ou atividade), que estão fora dos limites de tolerância estabelecidos, e devem ser objeto de decisão pelo comitê superior, com urgência, de forma a permitir a atuação da equipe a tempo.
- **Foco no produto**: trata-se de focar o produto e não as atividades, de forma a minimizar riscos, retrabalho, mudanças no escopo ou possível insatisfação do cliente final.

- **Adaptar a metodologia ao ambiente do projeto**: trata-se da gestão do projeto, que deve obter informações e tomar decisões para adequar a metodologia PRINCE2 à realidade/contexto do projeto específico, garantindo sua adequação.

Atenção → Para configurar a metodologia PRINCE2 **todos os princípios devem ser aplicados**. A flexibilidade não se aplica aos princípios, visto que devem ser fielmente obedecidos.

2. Temas

Na metodologia PRINCE2, os **temas descrevem aspectos do gerenciamento** (áreas de conhecimento) que devem ser monitorados de forma contínua e inter-relacionada, **visando à integração** do projeto.

- **Caso de negócio.** É criado no início do projeto e correlaciona-se com o princípio da "Justificativa de negócio contínua", e **deve demonstrar a viabilidade do projeto** pretendido – demonstrando o motivo/justificativa, custos, riscos e benefícios. **Compreende**: sumário executivo, motivos, opções de ação, benefícios esperados, consequências, prazos, custos, avaliação de investimento, e principais riscos.

Atenção → O caso de negócio apoia a tomada de decisão: permite julgar se o projeto é/continua sendo viável, justificando assim o investimento – e **direciona o ciclo de vida** – podendo ser atualizado sempre que necessário.

- **Organização.** Organizar a estrutura necessária unindo as diversas áreas da empresa, assegurar uma gestão eficaz, uma comunicação apropriada e um controle efetivo para o projeto. Demonstra a estrutura de responsabilidade e prestação de contas.

O projeto faz parte da estrutura organizacional e deve ser flexível, em que diversas habilidades técnicas devem estar disponíveis – quer faça parte de um programa ou não. Deve estar definido de forma clara os papéis e as responsabilidades dos envolvidos no projeto – e o mesmo gerente/pessoa pode assumir mais de uma atividade, desde que não sejam conflitantes.

- **Qualidade.** A qualidade no PRINCE2 adota os padrões da ISO 9000 e compreende toda a gestão do projeto e não apenas a especificação e

desenvolvimento do produto. Inclui a definição e implementação de meios para aferir se os produtos atendem a sua finalidade. Em face dos vários integrantes, **é atribuição do gerente** do projeto definir um padrão específico de qualidade para o projeto e/ou conciliar os diferentes padrões.

O **foco no produto** é essencial para entender o conceito de qualidade. Somente após definidos os requisitos/critérios de qualidade e as atividades necessárias é que poderão ser estimados o prazo, custo, escopo, risco, e benefícios do projeto.

- **Planejamento.** Uma boa gestão de projetos começa com um planejamento eficaz. Independente do tamanho do projeto o planejamento é essencial – para permitir o controle, a comunicação, evitar retrabalho e atrasos no projeto, estabelecer cronograma, etc. Na metodologia PRINCE2 o **planejamento é mais amplo** – inclui a descrição de quem fará, quando e como; além de incluir itens como custo, tempo, qualidade, benefícios, etc. O PRINCE2 orienta o planejamento em três níveis: **plano do projeto**: descreve quando e como serão efetuadas as atividades, inclui cronograma, e identifica os períodos-chave do projeto; **plano da fase**: compreende maior nível de detalhamento das atividades, facilitando o monitoramento; **plano da equipe**: especifica como as equipes de projeto são formadas, envolvendo diferentes áreas.
- **Riscos.** Projetos em regra provocam mudanças e toda mudança envolve riscos – que devem ser identificados, avaliados, monitorados e controlados. Para o PRINCE2 risco é "um evento ou conjunto de eventos que, se ocorrerem, terão um impacto no sucesso de determinados objetivos". O risco combina **possibilidade e impacto** e pode estar vinculado tanto a ameaça como a oportunidade.

Atenção → O tema 'riscos' visa minimizar a incerteza e melhorar as chances de sucesso do projeto.

Gerenciar risco é uma **atividade proativa** que envolve a identificação, avaliação e controle dos riscos. A gestão do projeto deve ter uma – resposta aos riscos – e estabelecer procedimentos para minimizá-los. O PRINCE2 sugere as seguintes etapas para gerenciar riscos: identificar contexto e riscos; avaliação do risco; planejar; efetuar gerenciamento de risco; comunicar.

- **Mudança.** Mesmo planejadas e definidas corretamente as atividades inerentes ao projeto – podem surgir mudanças relacionadas com produto, atividades, custos, qualidade etc. que se transformem em problemas. **Problemas** são eventos relevantes surgem e incidem sobre o projeto e requer atitude/ação da gestão do projeto.

Atenção → Esse tema visa identificar, avaliar e controlar as possíveis alterações. **Tolerância é um desvio aceitável** aos objetivos do projeto, que não demanda mudanças.

Gerenciar mudanças é evitar mudanças inesperadas, principalmente quanto ao escopo do projeto. Mesmo assim, todas as solicitações de mudança devem ser analisadas pela gestão do projeto quanto ao seu impacto – sendo que as significativas demandam ajustes.

- **Progresso.** Para o PRINCE2 progresso é 'a medição da realização de determinado objetivo contido em um plano, permitindo uma análise crítica da viabilidade do projeto durante suas fases'. Assim, resta claro que os planos são essenciais para o controle do progresso.

O **objetivo do "progresso"** é fornecer instrumentos para monitoramento e controle do projeto – incluindo a avaliação/reavaliação de sua viabilidade e probabilidade de alcance dos objetivos. Os instrumentos de controle do progresso obedecem hierarquia, em que o nível inferior fornece informações para o nível superior – incluindo itens como prazos, custos, riscos, qualidade, etc.

3. Processos

Os processos se desenvolvem ao longo do "ciclo de vida" do projeto – são semelhantes as "fases/etapas do projeto", **mas não apenas com uma** – pois se relacionam com várias fases distintas – e os processos podem compreender mais de uma fase. **Processos descrevem o "passo a passo" das atividades**: contém uma lista de atividades a ser executadas, assim como um conjunto de recomendações e atribuição de responsabilidades em relação aos produtos esperados.

Atenção → Cada fase/etapa tem um ciclo de atividades, que inclui: autorização para início das atividades; monitoramento do

progresso das atividades; revisão dos produtos entregues; gerenciamento de riscos e problemas; decisão sobre ações corretivas; e comunicação ao Comitê Executivo de questões importantes.

- **Preparando um projeto.** Analisa as atividades e a viabilidade do projeto quanto aos aspectos financeiros, técnicos e operacionais. A finalidade é evitar que projetos sem um bom motivo ou inviáveis sejam iniciados.

São atividades deste processo: definir a Comissão e/ou Executivo responsável pelo projeto e o gerente do projeto; estruturar e designar a equipe do projeto; preparar o caso de negócio e o documento sumário; definir a abordagem do projeto; e planejar a iniciação do projeto.

- **Iniciando um projeto.** Este processo compreende o entendimento claro/preciso do projeto, o reconhecimento da necessidade de executar o projeto em face dos objetivos definidos, a estrutura necessária, e também as responsabilidades de cada área envolvida.

São atividades deste processo: elaborar uma estratégia para gerenciar os riscos do projeto; elaborar uma estratégia para gerenciar a execução do projeto; elaborar uma estratégia para gerenciar a qualidade do projeto; elaborar uma estratégia de comunicação do projeto; definir os controles para aferir o progresso do projeto; elaborar o planejamento do projeto; revisar/refinar o caso de negócio; organizar e documentar o início do projeto.

- **Gerindo/direcionando um projeto.** Após a preparação e o início do projeto – vem o processo de "gerir um projeto". Este processo compreende todas as atividades de gerenciamento, sendo **atribuição do comitê executivo** do projeto acompanhar a evolução do projeto, controlar o processo e tomar as decisões necessárias (outras decisões serão tomadas pelo gerente do projeto).

São atividades deste processo: autorização inicial do projeto; autorização dos estágios/fases; direcionamento do projeto; tomada de decisões se necessário; definição do fim do projeto.

- **Gerenciando/controlando as fases/etapas/estágios do projeto.** Esse processo compreende a distribuição das atividades a ser desempenhadas durante todas as fases do projeto – **detalha o dia a dia do gerente** de projeto, que deve estar focado na entrega dos produtos.

São atividades deste processo: planejar o gerenciamento do estágio/fase, autorizar um pacote de trabalho, avaliar o progresso, revisar/atualizar pacotes de trabalho, ação corretiva, se necessário.

- **Gerenciando a entrega de produtos.** Este processo compreende as atividades do líder de equipe – focadas na entrega de produtos. Facilita e permite o controle da comunicação entre o gerente de projeto e a gestão da equipe.

São atividades deste processo: aceitação, execução e entrega dos pacotes de trabalho – bem como assegurar que os produtos atendem o escopo e os requisitos de qualidade; e validação e entrega dos produtos finalizados.

- **Gerenciando uma transição entre fases.** O monitoramento do escopo tem a missão de assegurar o alcance dos benefícios esperados de cada estágio/fase. Continuamente o gerente do projeto deve fornecer informações ao Comitê Executivo – demonstrando os resultados da fase anterior, os possíveis riscos para a próxima fase etc.: com base nisso será autorizado o prosseguimento ou a paralisação do projeto.

São atividades deste processo: planejar o estágio/fase; revisar/atualizar a documentação do projeto (plano e caso de negócio); registrar as lições aprendidas; atualizar mapa de riscos; reportar a conclusão do estágio; e solicitar autorização para início do próximo estágio/fase.

- **Encerrando um projeto.** Após a efetiva entrega do produto do projeto, vem o seu encerramento. Esta fase avalia e verifica se objetivos do projeto foram alcançados; providencia as comunicações necessárias; e encerra os registros. **Cabe ao Comitê Executivo autorizar o encerramento do projeto**. Após as verificações e a autorização – o encerramento do projeto deve ser rápido, para evitar custos extras e/ou atividades desnecessárias.

São atividades deste processo: verificar a aceitação do produto entregue ao cliente; assegurar estrutura de suporte pós-entrega ao cliente usuário; revisar e avaliar o desempenho do projeto; desativar comissão e equipe do projeto.

4. Maturidade

Aplica-se a metodologia PRINCE2 o seguinte modelo de maturidade: **1-inicial**: quando a organização identifica e reconhece os projetos, mas executa separadamente, sem definição de processo padrão; **2-recorrente**:

quando a organização utiliza a metodologia PRINCE2 na maioria dos projetos – porém sua aplicação é imperfeita; **3-definido**: quando a metodologia PRINCE2 é utilizada em todos os projetos – adaptada e alinhada com os demais processos organizacionais.

5. Comparação PMBOK e PRINCE2

Comparar o PMBOK com o PRINCE2 tornou-se inviável em face da velocidade das mudanças, visto que novos entendimentos e novos manuais constantemente alterados tornam inválidas as comparações pesquisadas e listadas.

Assim, qualquer comparação entre o PMBOK e PRINCE2 deve ser feita com cautela.

Contudo, o que se pode afirmar, independentemente de atualizações de entendimentos e manuais do PMBOK e PRINCE2 é que: embora diferentes, o PRINCE2 pode ser utilizado junto com o PMBOK – combinando assim a flexibilidade do PRINCE2 com o maior determinismo e detalhismo do PMBOK.

16.7. CONCEITOS ADICIONAIS

CPM – *Critical Path Method* (ou método do caminho crítico) – é uma metodologia utilizada no planejamento de projetos: ele está diretamente relacionado com o **planejamento do tempo do projeto**, no sentido de minimizar o tempo total de sua duração; é elaborado para otimizar/minimizar o tempo de realização do projeto, no entanto, uma vez definidas as atividades críticas e estabelecido o período total de tempo – **esse tempo representa o prazo máximo de duração do projeto**: o caminho crítico passa a representar o prazo máximo aceito para a realização do projeto.

O caminho crítico identifica as atividades principais/críticas/gargalo; aquelas que não podem atrasar, visto que comprometeriam a realização do projeto: é utilizado para definir um conjunto de atividades a serem executadas numa sequência lógico-evolutiva, e que devem ser realizadas nas datas previamente estabelecidas, sem atrasos, para que o projeto possa ser concluído dentro do prazo definido.

Nessa lógica, se o prazo total foi excedido, é porque **ao menos uma atividade do caminho crítico** foi concluída com atraso. Por outro lado, é possível que determinada(s) atividade(s) – **que não faça(m) parte do caminho crítico** – seja(m) concluída(s) fora do prazo e mesmo assim o projeto seja executado no prazo esperado.

Atenção → Somente as atividades críticas fazem parte do caminho crítico: essas atividades condicionam o tempo total de duração do projeto.

A técnica **PERT** – *Program Evaluation and Review Technique*, também é utilizada no planejamento do tempo estimado do projeto, de forma similar ao método CPM. Ambos utilizam o conceito de redes para planejar, visualizar e coordenar as atividades do projeto.

A diferença, no entanto, consiste no seguinte: o **método CPM** utiliza o caminho crítico, cujas atividades não podem sofrer atrasos sem que se reflita em atraso na duração do tempo total do projeto; o **método PERT** calcula o tempo a partir da média ponderada de três estimativas de tempo das atividades: provável/realista, pessimista e otimista. Assim, afirma-se que o PERT é probabilístico e o CPM determinístico.

Tanto o PERT como o CPM permitem visualizar as relações de interdependência das/entre as atividades, através de uma **rede**, assim como determinar o tempo total de duração do projeto e o tipo de folga que existe entre as atividades.

O **gráfico de Gantt** é uma ferramenta utilizada para visualizar o progresso das etapas do projeto. Torna as informações mais claras permitindo a todos os interessados verificar o andamento das atividades – é mais útil quando existem muitos interessados no projeto: em sua execução e/ou nos resultados.

COBIT é um guia de melhores práticas utilizado na gestão de tecnologia da informação; apresentado como *framework* contém um sumário executivo, objetivos do controle, mapas de auditoria, ferramentas e técnicas de gerenciamento e controle. O Cobit vem sendo utilizado como forma de otimizar os recursos de TI. Sua estrutura compreende dezenas de processos, medidas para monitoramento/avaliação, e **quatro dimensões/domínios**: Planejar e Organizar; Adquirir e Implementar; Entregar e Dar Suporte; Monitorar e Avaliar.

O modelo COBIT tem como princípios: gerir e controlar os recursos de TI, identificar os investimentos necessários (com base nos requisitos do negócio) e fornecer as informações que a organização precisa.

O Cobit parte dos requisitos do negócio e é bastante utilizado na análise de riscos, atividades de controle e na priorização **de projetos**, pois permite identificar quais projetos têm maiores chances de sucesso e podem ser executados mais rapidamente.

17

GESTÃO POR/DE PROCESSOS

INTRODUÇÃO

As Organizações – independentemente do período considerado – sempre procuraram modelos de gestão que resultassem em aumento da eficiência e da eficácia e, mais recentemente, que proporcionem melhores resultados e assegurem a sustentabilidade. Ênfase na estrutura, na tarefa, em funções, em recursos humanos, entre outras, foram utilizadas com certo sucesso. Até recentemente, **e ainda de forma predominante**, a organização e divisão do trabalho em funções foi/é aplicada pela maioria das empresas privadas e públicas, com fragmentação do trabalho em atividades e tarefas – em regra rotineiras, repetitivas e sem criatividade.

O **modelo de organização funcional** (em departamentos como finanças, recursos humanos, informática, produção etc.) utiliza a forma vertical e baseia-se na especialização das atividades como forma de obter ganhos de economia de escala na produção de bens e serviços. Nesse modelo, não há alinhamento e integração entre as diversas áreas da empresa; falta cooperação entre os departamentos; o trabalho concentra-se nas tarefas; e há dificuldade na comunicação – o que, **em regra, gera ineficiência** e demanda dispêndios desnecessários de esforços e recursos.

No entanto, com o surgimento das novas tecnologias da informação e comunicação, mais acentuadamente a partir da década de 1990, e com a globalização da economia, **a produção de bens e serviços passou a considerar padrões mundiais de consumo** – cada vez mais exigentes – em que a organização do trabalho mediante divisão em funções demonstrou-se inadequada frente ao aumento da competitividade e às exigências dos clientes.

As organizações **modernas** aperfeiçoaram suas operações e passaram a adotar a visão do trabalho em forma de **processos** como meio de melhorar a eficiência na produção de bens e serviços, e melhorar a eficácia

dos resultados. **É um novo modo de se ver as organizações e uma nova forma de gestão: a gestão de processos.**

Embora o processo exista também nas organizações funcionais, de forma fragmentada, ele não é gerenciado e as atividades não têm a preocupação de, ao final, gerar valor para o cliente, pois são vistas de forma isolada.

Atenção → O processo existe em todas as empresas – de forma bem definida ou de forma fragmentada (ainda que as empresas não consigam visualizá-lo e defini-lo como tal).

A visão organizacional por processos rompe os antigos departamentos funcionais em busca de maior coordenação de esforços e está baseada num conjunto de atividades inter-relacionadas e sequenciais, **focadas no cliente e na geração de valor** em produtos e serviços. Nessa visão, cada área departamental é apenas parte do resultado, e para que o resultado seja considerado bom todos os departamentos devem ser bons. O trabalho em equipe é valorizado e a cooperação estimulada, assim como a inovação e a flexibilidade, como forma de ajustar seus processos às mudanças no ambiente e às necessidades dos clientes.

A gestão baseada em processos exige comprometimento dos empregados e empregadores, pois **as decisões passam a ser tomadas no âmbito dos processos** e a estrutura organizacional assume a forma mais matricial, mais horizontalizada, sem extinção dos departamentos, porém os processos ganham maior importância, com organizações mais flexíveis em que o trabalho é organizado em torno dos processos e das pessoas que o realizam (Carla Marques, 2015).

Segundo Mozar Ramos (2011) "a orientação por processos possibilita que a organização seja vista, não como um conjunto de departamentos estanques, mas sim como um fluxo contínuo de atividades encadeadas que começam e terminam no cliente".

Esse novo modelo de gestão empresarial, que **considera o cliente como ponto de partida, como ponto de chegada e como base para a tomada de decisão**, estimula a criatividade, aumenta a motivação e agrega esforços organizacionais, no sentido de oferecer bens e serviços com maior valor para o cliente, com algum benefício ou vantagem a mais que seus concorrentes, **de modo a satisfazer completamente suas necessidades**.

Atenção → O valor do produto/serviço é o cliente quem atribui, reconhecendo sua importância e demonstrando disposição em pagar o preço estabelecido.

O quadro a seguir ajuda a compreender as **principais diferenças**[1] entre a estrutura funcional e a estrutura por processos.

Organização por FUNÇÕES	Organização por PROCESSOS
Processos são ignorados	Processos projetados, mensurados e entendidos
Cliente é uma variável que causa distúrbio	Objetivos ajustáveis segundo as necessidades dos clientes
Funcionários têm foco restrito na atividade	Funcionários têm visão ampla do processo
Gerentes têm visão geral e são supervisores controladores de resultado	Gerentes assumem a responsabilidade e são instrutores e líderes facilitadores
Unidades funcionais focadas em atividades	Equipes de processo focadas em resultados
Trabalho individual	Trabalho em equipe
Tarefas simples	Tarefas multidimensionais
Habilidade	Competência
Especialização do conhecimento	Múltiplos conhecimentos
Sobrevivência contra o ambiente	Convivência com o ambiente

Comparativo entre Organização por Funções e Organização por Processos.

Diversos autores entendem que, na atualidade, **os processos de negócio "são a essência das empresas"** e que sobre esses processos é que deve incidir o gerenciamento do negócio, monitorando seu desempenho e aperfeiçoando-o.

Cabe destacar, no entanto, a **séria dificuldade** enfrentada pelas organizações na implantação da gestão por processos. Muitas tentativas frustradas surgiram em face da cultura (ainda presente) de tratar separadamente as atividades por funções, departamentos e tarefas, em confronto com o modelo de processos que exige atuação conjunta, compartilhada e interdependente.

Não há consenso entre os autores se a transição para a gestão por processos deve ocorrer de uma só vez **ou** se deve ser feita por fases, porém, qualquer das formas escolhida necessitará de treinamento específico e de um período de adaptação à nova filosofia e à nova arquitetura tecnológica (sistemas informatizados) que serão utilizados no gerenciamento das atividades.

Sem dúvida **trata-se de um paradigma**, de uma mudança ligada à estratégia de negócios da organização, que mexe com a estrutura, com a arquitetura tecnológica, com a alta direção, gerentes e funcionários, em

1. Adaptado de Hammer (1994; 1997), Schiar (2002), Sentanin (2004).

busca de uma vantagem competitiva mais sólida e um novo patamar em flexibilidade, agilidade, custos, qualidade e resultados.

Atenção → Embora a tecnologia seja uma aliada essencial na gestão de processos, proporcionando muitas vantagens – **para efeitos de concursos** – afirma-se que é possível a implementação da gestão de Processos sem a utilização de TI.

Para a ABPMP, a área de **TI é um facilitador** em esforços de BPM, e não um líder. A implementação de BPM não é um projeto de TI, mas uma aplicação coordenada de práticas de gerenciamento de processos que podem ser habilitados por tecnologia.

Assim – **apesar de possível** – é difícil imaginar a gestão de processos sem as TIs – basta pensar na automação, nos ganhos em produtividade, que simplesmente não existem sem elas. Para Carlos Santos (2016) "A tecnologia da informação é uma das chaves para a melhoria dos processos". Portanto, na comparação da gestão de processos – com ou sem o uso de TI – **as que optarem pelo uso das TIs terão os melhores resultados**.

Registre-se, ainda, que a gestão de processos é incentivada pelos Programas de Qualidade – sendo **indispensável na implementação da Gestão do Conhecimento** no meio público, visto que o conhecimento é aplicado em todos os processos: gerenciais, de apoio e finalísticos – tanto para agregar valor aos serviços prestados aos cidadãos, como para alcançar desempenho institucional superior.

17.1. CONCEITOS

As organizações privadas ou públicas, quer queiram ou não, podem ser vistas como um conjunto de processos. Todo processo deve ter, **no mínimo**, entrada, processamento e saída. Os produtos mais típicos da saída são: bens, serviços e informações. É no "processamento" que estão concentradas as atividades do processo.

Visualização gráfica simplificada do processo.

Um **processo** compreende uma série de atividades, racionalmente sequenciais e inter-relacionadas, que devem ser executadas para se obter determinado resultado pretendido. **É um modo de transformar insumos em produtos** para atender a necessidade de algum cliente. O processo inicia com a identificação de uma necessidade e termina com a entrega do produto (bem ou serviço) ao cliente.

Na visão de Thomas Davenport "o processo é uma ordenação específica das atividades de trabalho no tempo e no espaço, com um começo e um fim, *inputs* e *outputs* claramente identificados". Segundo o mesmo autor, tais atividades são estruturadas com a finalidade de agregar valor às entradas *(inputs)*, resultando em um produto para um cliente.

Para Michael Hammer e James Champy, "processo é um grupo de atividades realizadas numa sequência lógica com o objetivo de produzir um bem ou um serviço que tem valor para um grupo específico de clientes". Ainda segundo os autores, os clientes não estão interessados na estrutura ou filosofia da empresa, mas nos produtos e serviços oriundos dos processos.

Segundo as normas ISO 9000 "processo é um conjunto de atividades inter-relacionadas que transforma insumos (entradas) em produtos (saídas)". Para a ABPMP um processo é um conjunto definido de atividades e comportamentos realizados por humanos ou máquinas para atingir uma ou mais metas.

Para a FNQ (2017), processos são constituídos pelo conjunto das atividades inter-relacionadas ou interativas que transformam insumos (entradas) em produtos (saídas) – ou conjunto de atividades preestabelecidas que, executadas em uma sequência determinada, conduzirão a um resultado esperado, o qual assegure o atendimento das necessidades e expectativas dos clientes e de outras partes interessadas.

Atenção → A FNQ considera que Gestão **DE** Processos tem visão limitada e que Gestão **POR** Processos é mais avançada e inclui a Visão Sistêmica – e que nas organizações modernas do mundo real utiliza-se os dois modelos: Gestão POR e Gestão DE Processos.

Para o GesPública, o "processo é um conjunto de decisões que transformam insumos em valores gerados ao cliente/cidadão".

Assim, é possível afirmar que toda vez que tivermos um conjunto de atividades e tarefas sendo executadas de forma integrada **para produzir**

um produto (bem ou serviço) com vistas a atender necessidades de clientes – **teremos um processo** – seja ele reconhecido ou não, nominado ou não, compreendido como tal ou não.

Outra forma de conceituar o processo é definindo-o como um conjunto de meios articulados de forma organizada para alcançar os fins/efeitos/resultados pretendidos.

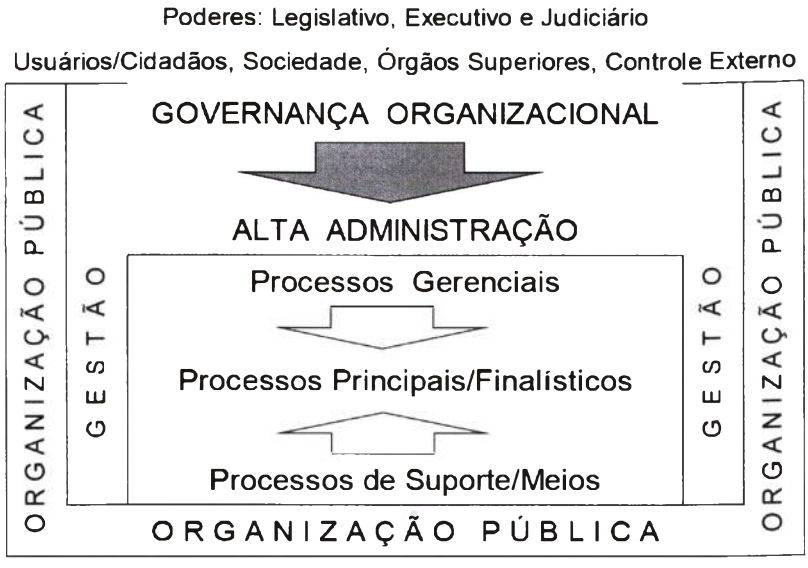
Os processos podem ser assim classificados:

- processos **principais/primários/chaves/essenciais/finalísticos** que são os processos que resultam na entrega de algum bem ou serviço ao cliente final – devem satisfazer as necessidades e expectativas dos clientes e demais partes interessadas;
- processos **secundários/de suporte/auxiliares/meio** que são os processos internos que geram apenas bens e serviços internos, mas que, ao mesmo tempo, são indispensáveis para que os processos principais possam ser executados (dão suporte à execução dos processos principais), contribuindo para o sucesso da organização; e
- processos **gerenciais,** são os ligados às estratégias e utilizados na tomada de decisão, no estabelecimento de metas, na coordenação dos demais processos e na avaliação dos resultados.

Para a FNQ (2017), os processos gerenciais são fundamentais para que os conhecimentos e as informações sejam compartilhados internamente e retidos pela organização.

TIPOS DE PROCESSOS	APLICAÇÃO	EXEMPLO
Processos PRINCIPAIS/...	Resultam na entrega de bens/serviços diretamente ao cliente final	Produção de um bem/prestação de serviço direto ao cliente final
Processos SECUNDÁRIOS/...	Fornecem as condições necessárias para a execução dos processos principais	Gestão de pessoas, compras, manutenção em geral, etc.
Processos GERENCIAIS/...	Ligados às diretrizes e estratégias e utilizados nas decisões e na coordenação dos demais processos	Planejamento estratégico, gestão do conhecimento etc.

Atenção 1 → Enquanto os processos principais/primários rompem os limites funcionais da organização, os processos secundários/de suporte podem estar associados apenas a áreas funcionais.



Visão simplificada do Posicionamento da Governança, Administração, Gestão e Processos – na Estrutura Organizacional.

O termo "processos de governança" tecnicamente não é o mais correto: observe a figura acima e veja que a Governança vem de Governo (reler item 6.2.2), e está acima da administração e da gestão (onde ocorrem os processos). O mais correto é "processos de gestão orientados pela Governança".

Todavia, "processos de governança" já está consolidado e continuará a ser usado como verdadeiro tanto em concursos como no meio público e profissional.

Os processos também podem ser vistos em **diversos níveis, em forma de hierarquia**, começando com os macroprocessos, os processos propriamente ditos, os subprocessos, as atividades e as tarefas. Convém especificar cada um desses termos:

- **Macroprocesso:** compreende a visão mais geral do processo, que, em regra, abrange vários processos principais ou secundários e envolvem mais de uma função organizacional;
- **Processo:** conjunto de operações (atividades e tarefas) que recebe um insumo, agrega valor e transforma num produto (bem/serviço) destinado ao atendimento de necessidades dos clientes internos e externos;

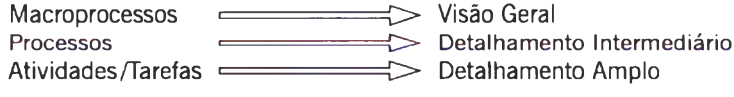
- **Subprocesso:** refere-se a uma parte específica do processo, composto por um conjunto de atividades que demandam insumos próprios e resultam em subproduto(s) que concorre(m) para o produto final do processo;
- **Atividade:** é um conjunto de tarefas com procedimentos definidos que descrevem o passo a passo para a execução de acordo com algum método/técnica. A atividade terá nome próprio, será precedida por um *input* (entrada) e resultará num *output* (saída), num produto parcial que concorre para o produto final do processo.

Atenção → São as atividades que agregam valor ao processo, assim, a cada atividade executada o processo deve adquirir um valor maior.

- **Tarefa:** é a menor divisão do trabalho, exclusivamente operacional, que corresponde ao fazer. É uma partição da atividade com rotina ou procedimento específico.

Atenção → Salvo se automatizada, a **atividade** é executada por um departamento ou pessoa. A **tarefa** é executada por pessoa.

Nos macroprocessos a visão é geral, sem detalhamentos, nos processos tem-se um nível intermediário de detalhamento, já para as atividades e tarefas o nível de detalhamento deve ser amplo, de forma a permitir que cada detalhe importante que compõe o processo possa ser claramente visualizado, compreendido e executado.



17.2. GESTÃO E GERENCIAMENTO

Tratando-se de administração, a gestão compreende um conjunto de decisões e ações que tem a finalidade de garantir que todos os recursos existentes na organização sejam utilizados de forma ágil e eficiente, a fim de assegurar a eficácia quanto aos resultados pretendidos. **Compete à administração/gestão definir os rumos e otimizar o funcionamento da organização** mediante decisões racionais embasadas em informações confiáveis e relevantes, harmonizando, coordenando e motivando todos os colaboradores envolvidos, e direcionando os esforços para o alcance dos objetivos.

Gerir processos significa **planejar, executar, monitorar, avaliar e revisar** os processos da organização, procurando melhorá-los continuamente a fim de que os objetivos a eles vinculados possam ser alcançados de forma satisfatória e no tempo estabelecido. Trata-se, portanto, de uma metodologia de gestão do trabalho focada na melhoria contínua e no alcance dos objetivos estratégicos da organização.

A **cúpula de gestão/administração** tem diversas áreas de gestão; a **gestão de processos** tem diversos gerentes/donos de processos; e o **gerente/dono do processo** trabalha com equipes de execução interdepartamentais. A **área de gestão de processos é quem atribui o gerenciamento do processo ao gerente/dono**, que utiliza competências pessoais e as melhores práticas de gerenciamento para que a execução do processo ocorra conforme previsto, controlando sua execução.

Compete **mais ao gerenciamento** (gerente/dono do processo) identificar gargalos, monitorar e controlar a execução, corrigir falhas e sugerir melhorias. Compete **mais à área de gestão** acompanhar o desempenho, identificar oportunidades, avaliar resultados e melhorar continuamente os processos de negócio com vistas a alcançar os resultados esperados. A **gestão** é responsável pelas principais decisões, o **gerente/dono** por decisões de ordem prática, ligadas à execução. A **gestão** designa os gerentes/donos de processos, e o **gerente/dono** trabalha com as equipes de execução de todas as áreas envolvidas no processo.

Atenção → As **bancas de concursos não diferenciam** – nem os níveis de gestão (cúpula de gestão X área de gestão de processos) nem os termos gestão e gerenciamento de processos.

O **gerente/dono do processo** é a pessoa a quem foi atribuído o encargo de gerenciar a execução do processo – é o responsável por assegurar que os requisitos do processo sejam cumpridos e o objetivo final seja alcançado – ele atua com liderança e como um facilitador que, com suas competências, habilidades e empenho pessoal, faz toda a diferença na correta execução e no alcance dos objetivos dos processos.

Embora o gerente/dono do processo seja o principal responsável – **todos têm responsabilidade pela correta execução do processo**: a alta direção, o diretor/chefe da área/departamento de gestão/gerenciamento de processos, o gerente/dono do processo e as equipes interdepartamentais de execução.

Atenção → O Dono do Processo e o Gerente do Processo podem ser pessoas diferentes. É possível também existir mais de um gerente para o mesmo processo.

Administração/Gestão Superior	Toma as principais decisões
	Opta pela gestão por processos
	Cria estrutura para gestão e gerenciamento de processos
	Acompanha o desempenho e avalia os resultados
Área/Departamento de Gestão de Processos	Documenta o processo
	Disponibiliza Metodologias e Treinamento
	Oferece suporte para a execução dos processos
	Monitora e controla o desempenho da execução
	Armazena informações para melhoria dos processos
	Emite relatórios periódicos sobre a execução
	Padroniza as melhores práticas em gestão de processos
	Assessora a Administração Superior sobre processos
Gerente/Dono do Processo	Principal responsável pela execução do processo de acordo com os prazos e requisitos estabelecidos
	Fornece informações e indica falhas/gargalos
	Corrige pequenas falhas e/ou gargalos
	Sugere melhorias

Foi importado da gestão de projetos o termo "Escritório de Processos" para designar a Área/Departamento de Gestão/Gerenciamento de Processos.

Segundo o GesPública, a gestão de processos "é um mecanismo utilizado para identificar, representar, minimizar riscos e implementar processos de negócios, dentro e entre organizações".

Na visão de Paim, Caulliraux & Cardoso (2007) a gestão de processos é "um conjunto articulado de tarefas permanentes para projetar e promover o funcionamento e aprendizado sobre os processos". Huntress (2006) entende que a gestão de processos é usada para "documentar, desenvolver, implementar, monitorar e otimizar múltiplos tipos de aplicações de automação de processo integrando sistemas e pessoas".

A **maturidade em gestão de processos** pressupõe que a organização tenha "alinhamento estratégico, governança efetiva e cultura organizacional favorável ao BPM" (UNB, 2015). **A governança de processos**, por sua vez, ajuda a gestão a melhorar a performance dos processos. Facilita o alinhamento da estratégia do negócio com os processos, bem como a organização e definição de elementos da gestão de processos, como: estrutura; atores e responsabilidades; padrões, tarefas, formas de controle e avaliação.

Tecnicamente não existe "Governança de Processos"[2]. A Governança é estratégica, vem de Governo e está acima da Gestão (ver figura do item anterior [17.1] e reler item 6.2.2): a Governança governa a Instituição Pública, mas **não existe** "governo de processos", porque processos não são "governados", mas geridos e gerenciados pela administração e a gestão: processos são atribuições típicas da Gestão e Gerenciamento.

O que se pode admitir para o termo "governança de processos" é que a Governança Organizacional exerça influência superior na gestão e gerenciamento de processos, em situações de tomada de decisão e/ou de mudanças que afetam mais de uma área e/ou toda a organização; e que a gestão mantenha os processos alinhados com as diretrizes da governança.

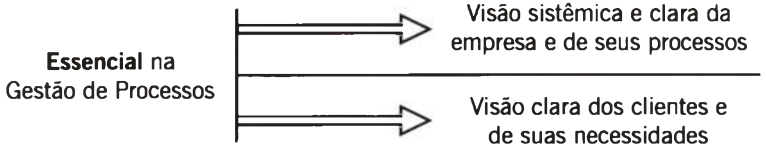
Todavia, "governança de processos" já está consolidado e continuará a ser usado como verdadeiro tanto em concursos como no meio público e profissional.

Em todo e qualquer processo haverá pequenas (ou grandes) falhas e sempre haverá oportunidades de melhoria. Parcela significativa das falhas já identificadas na gestão/gerenciamento de processos **é oriunda da falta de visão sistêmica da empresa** (falta de visão do todo e de suas inter-relações), que resulta em tomadas de decisões inadequadas, que até resolvem momentaneamente um problema, mas que culminam por prejudicar outro segmento do processo, e que, **no todo**, são prejudiciais.

A visão sistêmica/holística e clara dos processos é essencial e **possibilita também a identificação de alternativas extras** como terceirizações e parcerias, que podem revelar-se mais vantajosas para a organização. Portanto, o domínio gerencial e operacional dos processos numa visão sistêmica pode ser considerado condição *sine qua non* para uma boa gestão de processos.

2. O livro *Governança organizacional pública e planejamento estratégico para órgãos e entidades públicas*, 2ª ed. (Editora Foco, 2024) mostra essa e outras explicações acerca da Governança.

Outra questão **essencial na gestão/gerenciamento de processos é ter uma clara visão do cliente**. A identificação desse cliente e a compreensão de suas necessidades é indispensável, pois não se pode atender uma necessidade que não foi adequadamente identificada e compreendida. Para o cliente, não faz diferença a forma como a organização é gerenciada, o que importa mesmo é o atendimento efetivo de suas necessidades (bem ou serviço).



Nenhum processo faz sentido se não atender à necessidade de um cliente – interno ou externo – devendo, no mínimo, concorrer para esse atendimento, ainda que indiretamente. Se o processo não possui essa característica, **deve ser extinto**, visto ser um peso para a organização a sugar esforços e recursos sem apresentar resultados.

Portanto, esse deve ser o foco do processo e cada uma de suas atividades deve ser realizada com essa preocupação – a de atender a necessidade do cliente –, o que passa por questões como prazos, segurança e qualidade.

Atenção → O foco de todo o processo está no atendimento das necessidades dos clientes.

Convém destacar que, independentemente da metodologia utilizada, existe uma série de questões determinantes que devem ser observadas para assegurar o sucesso na implantação e manutenção da gestão por processos com vistas a obter e consolidar a eficiência na gestão e criar uma cultura de gestão de processos na organização.

Segundo Vladimir Valladares (2008), esses **fatores determinantes** são: O apoio e a participação efetiva da Alta Direção da empresa; A disciplina na execução dos processos, por todos os profissionais, de qualquer nível hierárquico; O monitoramento permanente dos processos por meio de indicadores, com metas alinhadas aos objetivos da empresa; A comunicação objetiva e clara sobre os processos e seus resultados para todas as pessoas envolvidas; A manutenção de canais e programas permanentes direcionados à análise de resultados e melhoria dos processos; O direcionamento dos

recursos tecnológicos para maximizar os resultados dos processos (ao invés de adequar os processos às tecnologias); A priorização da visão "horizontal" (por processo) em relação à visão vertical (departamentalização); A definição de um dono para os processos da empresa, com foco na condução das ações de análise e melhoria dos processos, garantindo a manutenção da "visão sistêmica" e direcionada aos objetivos da empresa.

17.3. ETAPAS DA GESTÃO/GERENCIAMENTO DE PROCESSOS

Talvez por ser um modelo ainda recente, e considerando a existência de diversos tipos de processos, os autores **não apresentam de forma unânime as etapas** mais indicadas para a gestão de processos nas organizações, **nem indicam uma ordem rígida** a ser seguida[3]. Assim as etapas a seguir apresentadas[4] não devem ser vistas de forma rígida e representam aquelas que julgamos indispensáveis para a compreensão do tema:

1. Planejar: nada é possível fazer da melhor forma se não for adequadamente planejado. Assim, o planejamento da gestão de processos implica estabelecer previamente um plano contendo roteiro completo para a implantação da gestão de processos, quer seja em organizações privadas e/ou instituições públicas, incluindo a definição de objetivos, estratégias, análise de riscos, etc.

2. Identificar/analisar os processos: a forma mais simples e direta de identificar cada processo é **listando todas as atividades**, que devem começar com a necessidade do cliente e terminar com o produto/serviço que atende essa necessidade: se possuir esse requisito – geração de produto/serviço ao cliente – com certeza trata-se de um processo.

Atenção → Não haverá processo se não existir, ao final, a entrega de um produto/serviço.

Outra forma de identificar os principais processos é analisando a **cadeia de valor** (modelo desenvolvido por Michael Porter que compreende o conjunto de atividades desenvolvidas pela empresa desde a pré-produção ao serviço pós-venda).

3. Melhor seria afirmar que os autores **divergem** quanto às etapas e sua ordem de execução.
4. Desenvolvidas pelo autor, com utilização parcial de ideias de Armistead *et al. apud* Mozar Ramos (2011) e Smith e Fingar *apud* Cesar Enoki (2006).

Se a organização possuir um planejamento estratégico essa etapa será facilitada, pois **sempre há** ao menos um processo vinculado a cada objetivo estratégico.

A análise aqui é simples: o suficiente para ordenar as atividades e ter certeza de que se trata de um processo (a análise para melhorias ocorre ao final dessas etapas).

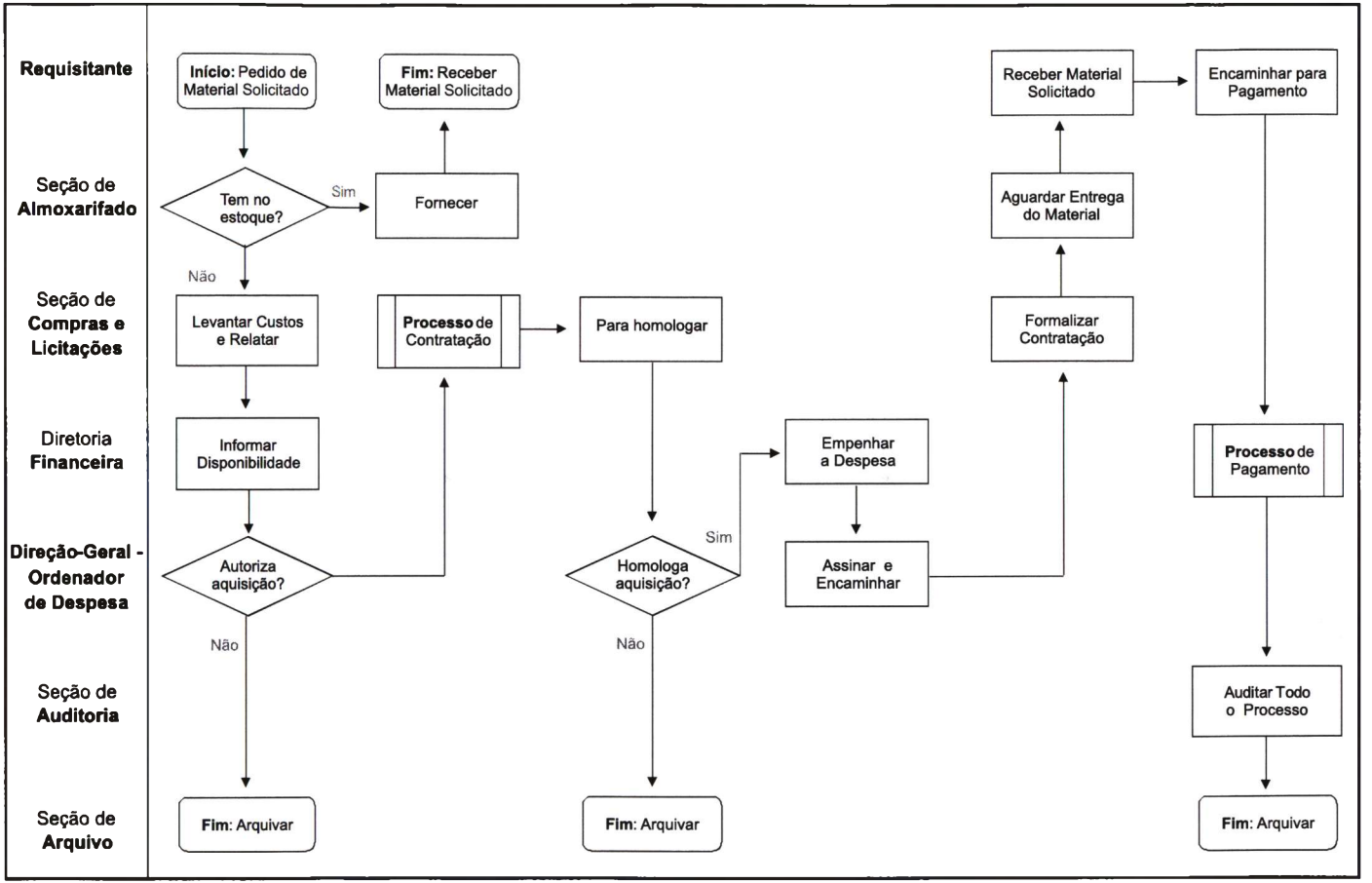
3. Criar um mapa preliminar que possibilite a visão sistêmica da organização e dos processos. Deve ser elaborado um mapa que contenha todos os processos identificados, possibilitando assim a visão do conjunto, com suas principais inter-relações. Essa etapa compreende apenas os macroprocessos, processos e, eventualmente, subprocessos.

4. Mapear os processos: é uma etapa complexa, instável e contínua, visto que os processos não são estanques – mudam continuamente para adaptarem-se ao ambiente em que estão inseridos (nas instituições públicas há menos mudanças). Exige reflexão e debate de forma a retratar a lógica de entradas e saídas, que envolvem gerência, departamentos e pessoas. A descrição das atividades e tarefas deve ser bem detalhada, contendo seus inter-relacionamentos de forma a retratar todo o ambiente organizacional.

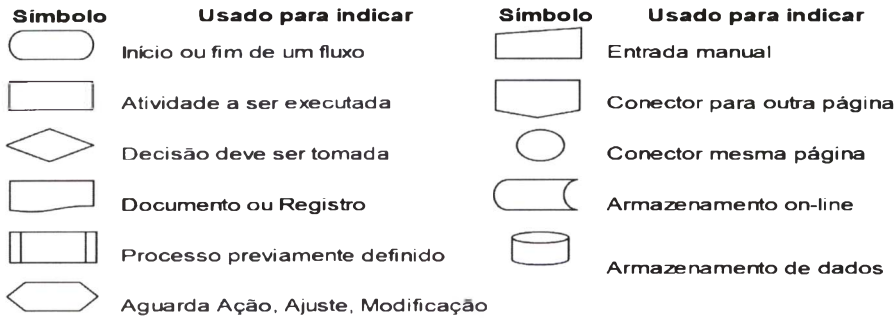
O Mapeamento de processos não pode ser visto de maneira simplista, como um documento estético e agradável para quem o lê, mas **deve conter a essência do processo**, de forma a permitir o adequado planejamento da execução das atividades, a definição de responsabilidades e o uso eficiente dos recursos existentes.

O **fluxograma** é a ferramenta utilizada para o mapeamento dos processos. Para elaborar esse fluxograma (desenho gráfico do processo que demonstra o fluxo das atividades) é necessário ouvir com atenção as pessoas envolvidas na execução de cada uma de suas partes para entender como o processo funciona realmente, identificando as atividades e os pontos de decisão. Também devem ser ouvidos os fornecedores e clientes do processo.

Os **fluxogramas permitem** a visão geral do processo, demonstram como os elementos se relacionam, mostram as entradas e as saídas, quem executa as atividades/tarefas, permitem comparar o processo gráfico com o processo real, mostram como melhorar as atividades, facilitam a comunicação e são essenciais para o melhoramento dos processos.



Fluxograma Simplificado de Processo de Compras em Órgão Público.



Símbolos utilizados na elaboração de fluxogramas.

Alguns procedimentos somente são possíveis de serem identificados conversando com quem os executa ou observando diretamente sua execução. Dessa forma é possível identificar o real caminho do processo, visualizando, desde já, eventuais desvios e possibilidades de melhoria.

O mapeamento de processos é uma das etapas mais importantes nesse modelo de gestão – pois **sem esse mapeamento a gestão de processos simplesmente não existe**. Fazem parte dessa etapa a identificação dos insumos (entradas), dos produtos do processo (saídas), dos fornecedores, dos clientes, das atividades e das tarefas.

Atenção → O mapeamento dos processos é, sem dúvida, uma das etapas mais importantes na gestão de processos.

5. Definir o dono de cada processo: é escolher uma pessoa que será a responsável pela eficiência e eficácia do processo. Considerando que os processos envolvem diversas áreas da organização, o dono deve ter conhecimento de todo o processo e habilidade para lidar com as diversas lideranças envolvidas a fim de evitar conflitos e obter o máximo de colaboração.

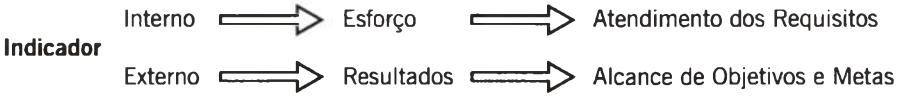
Em regra, o dono é uma das lideranças envolvidas na execução da parte mais importante ou da maior parte do processo, porém, nada impede que seja designado um terceiro, ciente de que enfrentará maiores dificuldades no desempenho dessa atribuição.

6. Capacitar e executar: o treinamento envolve o ambiente operacional, tecnológico e gerencial e deve ser tanto prévio como concomitante. Treinar os envolvidos no processo de forma a garantir que todos sejam capazes de executar corretamente as atividades e tarefas de sua responsabilidade, atuando de forma integrada e colaborativa.

Envolve procedimentos, metodologias e técnicas, bem como a disponibilização de novos equipamentos/tecnologias e a definição das atividades a serem automatizadas, e sua implementação.

7. Definir indicadores para os processos: indicadores são instrumentos quantitativos ou qualitativos, cuja finalidade principal é fornecer informação mensurável para análise e avaliação de uma realidade/resultado. São os indicadores que quantificam, que medem os resultados.

Portanto, os **indicadores são instrumentos que possibilitam identificar e medir aspectos ligados a determinados esforços e resultados**. Eles são capazes de medir tanto o desempenho interno operacional (atendimento aos requisitos do processo) como o desempenho externo de resultados (alcance de objetivos e metas).



Além disso, o indicador também permite identificar claramente os pontos de controle de cada processo.

8. Monitorar o desempenho dos processos: o monitoramento dos processos consiste no acompanhamento contínuo da sua execução, de forma a permitir a identificação e a correção de desvios verificados.

O monitoramento **traz os primeiros *feedbacks*** dos resultados dos processos, de seus pontos fortes, de seus pontos fracos e das necessidades de melhoria.

O monitoramento é uma atividade sistemática que envolve o dono/gerente do processo, as lideranças das áreas envolvidas na execução e a alta direção.

9. Analisar e melhorar o processo: é a partir da análise e avaliação dos resultados que é possível trabalhar pela melhoria dos processos, sendo o mapeamento dos processos a principal ferramenta para a melhoria interna, visto que permite identificar as deficiências de maneira lógica e clara.

A análise/melhoria consiste na busca permanente de requisitos, metodologias, técnicas e melhores práticas – devidamente adaptadas à realidade de cada organização/instituição – que possibilitem corrigir falhas e otimizar o desempenho da gestão de processos. É preciso que as causas dos eventuais desvios sejam claras, e as ações para corrigi-las precisas e consistentes.

Conforme os indicadores vão mostrando os resultados obtidos, os gargalos (etapas/atividades que limitam o ritmo do processo) e as inconsistências identificadas, as necessidades de mudanças e melhorias vão ficando bem definidas. Bons resultados subentendem-se oriundos de pontos fortes, e resultados pífios tornam evidente a existência de pontos fracos que devem ser melhorados.

Não só o gerente do processo e as lideranças das áreas envolvidas devem trabalhar na melhoria, mas **também as equipes de trabalho** responsáveis pela sua execução devem oferecer sugestões de melhoramentos. As reuniões com as áreas envolvidas devem ser contínuas (mensais, bimestrais ou, no máximo, semestrais), com espaço para a proatividade e a inovação.

Atenção → É importante reconhecer e premiar quem alcançou/superou a meta estabelecida, mas também é importante responsabilizar quem não alcançou a meta: isso serve de exemplo e estímulo para todos os colaboradores; quem alcançou a meta não deve "relaxar" e quem não alcançou deve se esforçar mais.

Mesmo quando os resultados são satisfatórios existem possibilidades de melhorias. Por exemplo: pode existir um fluxo melhor que demande menos tempo e recursos; podem existir atividades desnecessárias que devem ser excluídas por não agregarem nenhum valor; pode-se ganhar em produtividade ou reduzir o tempo total de execução, entre outros.

Atenção → Sempre existe possibilidade de melhorias, mesmo quando atingidos os objetivos e metas preestabelecidos.

Importante destacar que, na busca por inovação e melhorias, **as novas tecnologias serão sempre uma aliada imprescindível**, principalmente quando se trata da redução do tempo ou de minimização de custos.

Além dos itens mencionados, são utilizadas pelas organizações/instituições para melhoria de processos as ferramentas da qualidade, como o ciclo Pdca, o Diagrama de Ishikawa, o Gráfico de Pareto, o 5W2H, o *Braisntorming*, o *Benchmarking* etc. que tanto podem ser utilizadas em conjunto como separadamente.

Atenção → Não confunda as etapas para a gestão/gerenciamento de processos com o ciclo de vida do processo. A **gestão/gerenciamento é mais ampla** e envolve "n" fatores além do processo – enquanto que o ciclo de vida refere-se ao processo em si.

17.4. CICLO DE VIDA DO PROCESSO

Segundo a ABPMP-Brasil, "O BPM-CBOK **não é prescritivo**, a prescrição de um Ciclo de Vida está fora de seus propósitos". Mesmo assim, o BPM apresenta um ciclo para os processos, que, de forma auxiliar, utiliza o Ciclo PDCA.

O BPM-CBOK4 contém um ciclo de vida do processo **focado na execução da estratégia do negócio**, que considera a constante transformação digital e a experiência do cliente, composto pelas seguintes **fases/etapas**: Alinhamento entre estratégia e objetivos/metas, Transformação da arquitetura da tecnologia, Desenvolvimento da iniciativa, Implementação da mudança, Medição e análise.

Considerando que o BPM-CBOK4 é um guia **não prescritivo** e não detalhado, que sugere a sua adaptação de acordo com as especificidades de cada organização, preferimos nos juntar a diversos autores e instituições públicas que, mesmo após o CBOK-4, preferem manter o ciclo BPM (2013), pela sua clareza, sua lógica e fácil compreensão, e por ser um ciclo válido para os processos organizacionais, composto pelas seguintes fases/etapas: Planejamento, Análise, Desenho, Implementação, Monitoramento & Controle, Refinamento.

Registre-se que as **etapas do ciclo podem apresentar variações**, conforme o tamanho, a estrutura, recursos e tecnologias da organização, o ramo de atuação, a missão institucional e a maturidade na gestão de processos.

- **Planejamento.** Desenvolvimento de um plano, diretrizes e estratégia dirigida aos processos da organização/instituição. Definem-se as regras do negócio. Cria-se uma estrutura direcionada para a gestão/gerenciamento de processos. Identificam-se os papéis, as metodologias, expectativas de desempenho e metas. Identificam-se todos os envolvidos no processo, incluindo os *stakeholders*. Identificam-se os processos existentes, seus componentes e seus pontos críticos, com destaque para os processos essenciais. Identificam-se os inter-relacionamentos entre os processos. Alinham-se os objetivos com a estratégia e a ação. Priorizam-se os processos, selecionam-se as equipes, definem-se os prazos, metas, indicadores etc. Conscientizam-se as equipes envolvidas na gestão/gerenciamento de processos.
- **Análise.** Observação de como os processos acontecem; obtenção de 'raio-x' que permita entender a realidade atual – incluindo a análise

de fatores externos. Há entrevista com atores, documentação do processo e validação das informações obtidas.

- **Desenho.** Detalhamento dos processos identificados, indicando de forma clara o seu passo a passo – a sua sequência de atividades. Refere-se ao mapeamento e diagramação do processo como ele é executado, com identificação do fluxo de trabalho, pontos críticos/gargalos, insumos e produtos/serviços. Também compreende o redesenho de processos para alinhamento aos objetivos estratégicos.

Facilita a compreensão da estrutura e da dinâmica entre as diversas áreas da organização; ajuda a identificar problemas e melhorias, e assegura uma linguagem comum a todos os envolvidos.

Para o guia Cbok **o desenho** se refere mais à "criação de especificações/novos processos" enquanto que **a modelagem** se refere às atividades criadas para materialização do processo: representar o processo exatamente como ele é na realidade.

- **Implementação.** Tem por objetivo tornar real o desenho do processo. É a passagem da teoria para a realidade. Há alteração de normas, procedimentos, níveis de serviços, indicadores, etc. de acordo com o desenho/redesenho do processo. Compreende coordenação da implementação, comunicação, execução do processo.

Necessita capacitação e treinamento para o desempenho das atividades e tarefas. Pode – ou não – contar com auxílio de tecnologias/softwares.

- **Monitoramento e Controle.** Acompanhar o dia a dia do processo. Medição contínua de metas. Controlar, analisar, identificar problemas, solucionar problemas, identificar necessidade de melhorias.

Com utilização de TI, relatórios de monitoramento são gerados de forma automática e permitem comparar o desempenho esperado com o desempenho real; permitem aferir o alinhamento dos processos com os objetivos organizacionais. Com base nesses relatórios pequenas falhas são solucionadas, ao mesmo tempo que constituem a base para mudanças mais significativas na etapa de refinamento.

- **Refinamento.** Utiliza informações do monitoramento para transformar/melhorar o processo. Propor novas funcionalidades ou novas versões do processo. Evolução. Melhoria continua. Padronização das melhores práticas.

Existem outros modelos com nomenclaturas diferentes, no entanto, qualquer que seja o ciclo de vida, **ele se repete** numa espécie de melhoria contínua. Assim, acompanhando as atividades do ciclo de vida **é possível manter os processos atualizados** que atendam às necessidades dos clientes – de acordo com as peculiaridades de cada instituição/organização.

17.5. GRAU DE MATURIDADE EM PROCESSOS

O grau de maturidade na Gestão de Processos de Negócio define a maturidade a partir de níveis, que medem, a partir do estado atual, a evolução da organização/instituição quanto às práticas de gestão/gerenciamento de processos.

O nível de maturidade dos processos **também serve para avaliar o próprio nível de maturidade da instituição**, visto que os processos são os responsáveis pelas principais entregas internas e externas, influenciando diretamente os resultados da organização.

O Guia de Gestão de Processos no Governo do GesPública descreve a maturidade do processo em 5 níveis, a partir de dois modelos. Esses níveis refletem a transformação da organização na medida em que seus processos e capacidades são aperfeiçoados.

Na **visão do CBOK** – *Business Process Maturity*[5]os níveis (exceto o primeiro) são compostos por **áreas de processos**, estruturadas com vistas a atingir metas de criação, suporte e sustentação específicas de cada nível. Nessas áreas a **ênfase é nas melhores práticas**, indicando o que deve ser feito (mas não de que forma devem fazer).

Nível 1, Inicial: os processos são executados de maneira *ad-hoc,* o gerenciamento não é consistente e é difícil prever os resultados;

Nível 2, Gerenciado: a gestão equilibra os esforços nas unidades de trabalho, garantindo que sejam executados de modo que se possa repetir o procedimento e satisfazer os compromissos primários dos grupos de trabalho. No entanto, outras unidades de trabalho que executam tarefas similares podem usar diferentes procedimentos;

Nível 3, Padronizado: os processos padrões são consolidados com base nas melhores práticas identificadas pelos grupos de trabalho, e procedimentos de adaptação são oferecidos para suportar diferentes necessidades do negócio. Os processos padronizados propiciam uma economia de escala e base para o aprendizado através de meios comuns e experiências;

5. Conteúdo extraído do Guia de Gestão de Processos no Governo, GesPública, 2011, com adaptações.

Nível 4, Previsível: as capacidades habilitadas pelos processos padronizados são exploradas e devolvidas às unidades de trabalho. O desempenho dos processos é gerenciado estatisticamente durante a execução de todo o *workflow*, entendendo e controlando a variação, de forma que os resultados dos processos sejam previstos ainda em estados intermediários; e

Nível 5, Otimizado: ações de melhorias pró-ativas e oportunistas buscam inovações que possam fechar os *gaps* entre a capacidade atual da organização e a capacidade requerida para alcançar seus objetivos de negócio.

A FNQ utiliza os níveis: inicial, repetível, definido, gerenciado, otimizado.

Segundo a **visão da SDPS** – *Society for Design and Process Science*[6] – a maturidade de processos acompanha o grau de conhecimento das equipes envolvidas e o grau de minimização de riscos e efeitos indesejados:

Nível 1, processos modelados: os processos são identificados a partir de seus valores, de seus impactos/motivações/características, de seus papéis, das sincronias envolvidas e de seus efeitos colaterais;

Nível 2, processos simulados: os processos são simulados a partir da introdução de dados estimados (quantidades, filas, tempos de espera, tempos de transformação, distribuições estatísticas, valores, etc.) que permitem a criação e a análise de cenários distintos, reduzindo os riscos da implantação e induzindo, quando necessário, mudanças nos modelos de processos;

Nível 3, processos emulados: os processos são emulados a partir da coexistência de dados da realidade junto aos dados estimados, permitindo um maior refinamento dos cenários e dos possíveis impactos e, novamente, minimizando a possibilidade de efeitos indesejados;

Nível 4, processos encenados: os processos são realizados conforme os modelos desenhados, simulados e emulados, e a observação das novas condições exigidas pela realidade induz a permanentes adequações dos requisitos de processo;

Nível 5, processos interoperados: os processos são executados e geridos além das fronteiras organizacionais, promovendo cadeias de valor entre instituições, como, por exemplo, no caso da execução de políticas públicas.

O nome dos níveis varia de modelo para modelo; o modelo CMM utiliza os seguintes níveis: inicial, repetível, definido, gerenciado e otimizado. Assim, mais importante que os nomes é entender que os primeiros níveis

6. Idem.

devem ser aperfeiçoados e os últimos níveis indicam uma boa gestão/gerenciamento de processos.

17.6. BPM[7]

Os **sistemas de BPM** – *Business Process Management* (gestão de processos de negócio) exigem um profundo conhecimento do negócio **como condição** para garantir o sucesso na automação e gerenciamento de processos.

Simplesmente, o modelo de gestão de processos BPM é apresentado como **um dos maiores paradigmas do novo século**, capaz de otimizar a tecnologia em prol de um modelo gerencial apto a preparar as empresas para enfrentarem as mudanças no ambiente, de forma mais rápida, inteligente e eficaz.

O precursor do BPM foi o sistema de *workflow* oriundo da década de 1980, que tinha foco na automação do fluxo de trabalho. Os *workflows* compreendiam um conjunto de *softwares* utilizados para gerenciar o desempenho (*performance*) da empresa, o que, naturalmente, envolvia os processos de trabalho. De maneira simples, **o BPM acrescenta aos antigos *workflows* a tecnologia de integração de sistemas** denominada EAI *(Enterprise Application Integration)*, que permite unir ao *workflow* o Mapeamento e o Controle dos Processos – além do foco no cliente e da melhoria contínua.

Na década de 1990, foi a vez da Reengenharia de Processos de Negócios *(Business Process Reengineering)*, que **apregoava uma mudança radical** nos processos como forma de obter um salto em ganhos. Houve também grande difusão dos Sistemas Integrados de Gestão *(ERP – Enterprise Resource Planning)* utilizados para a automação dos processos de negócios. De maneira simples, **a vantagem do BPM sobre o ERP está na simplificação das regras do processo** (que podem ser criadas pelas próprias áreas de gestão) e na possibilidade de alteração dessas regras sem afetar a programação. Ou seja, **o BPM é capaz de redesenhar e otimizar os processos já padronizados e automatizados de forma mais ágil e eficiente**, de modo a acompanhar às mudanças de mercado.

Em menos de uma década, no entanto, a reengenharia perdeu seu encanto, pois falhou em seus propósitos e demonstrou falta de agilidade e flexibilidade frente às mudanças.

7. No Brasil, a divulgação e certificação do BPM está a cargo da ABPMP: http://www.abpmp-br.org/.

Tido por autores como a "reengenharia da reengenharia", a partir da virada do século surgiu a Gestão de Processos de Negócios, conhecido pelo termo BPM – *Business Process Management* – como solução para os desafios da integração e de respostas rápidas às constantes mudanças no ambiente interno e externo das organizações.

A **filosofia** (ou disciplina gerencial) do BPM propõe uma abordagem de gestão natural e sistêmica para os processos de negócio, que auxilia as organizações a alcançar agilidade, flexibilidade, eficiência e inovação, bem melhor do que as abordagens tradicionais de administração são capazes de proporcionar.

Um dos **objetivos** do BPM consiste em acompanhar como os recursos da organização são direcionados e utilizados em ações operacionais visando o alcance das metas previamente definidas.

Na visão de Washington Grimas (2008), o BPM é uma "filosofia de gestão suportada por plataformas tecnológicas, porque ele funciona exclusivamente apoiado em outros processos de modo a integrá-los e representá-los desde o seu estímulo até a entrega final do resultado ao cliente".

Para Aalst *et al* (2003) *apud* Mozar Ramos (2011), o BPM é definido como "o apoio aos processos de negócio usando métodos, técnicas e sistemas computadorizados (*softwares*) para projetar, executar, controlar e analisar processos operacionais envolvendo pessoas, organizações, aplicações, documentos e outras fontes de informação".

Segundo Tadeu Cruz (2008), o BPM

> é um conjunto formado por metodologias e tecnologias cujo objetivo é possibilitar que processos de negócios integrem, lógica e cronologicamente, clientes, fornecedores, parceiros, influenciadores, funcionários e todo e qualquer elemento com que eles possam, queiram ou tenham que interagir, dando à organização visão completa e essencialmente integrada do ambiente interno e externo das suas operações e das atuações de cada participante em todos os processos de negócio.

De acordo com Mozar Ramos (2011) "diversas bibliografias descrevem BPM como uma ferramenta, porém a BPMI *(Business Process Management Iniciative)* o descreve como uma técnica gerencial, visto que envolve a descoberta, projeto e entrega de processos de negócio, além do controle executivo e administrativo dos mesmos". A ABPMP(2018) conceitua o BPM como disciplina gerencial que integra estratégias e objetivos de uma

organização com expectativas e necessidades de clientes, por meio do foco em processos ponta a ponta.

Atenção 1 → Segundo a ABPMP os pilares do BPM são: valores, crenças, liderança e cultura.

Atenção 2 → O BPM inclui: automização de atividades; análise dos processos; gestão do processo em si; e gestão do trabalho organizacional.

Atenção 3 → BPM **é uma filosofia de gestão**/disciplina gerencial que propõe a utilização dos recursos de TI (*softwares*) para facilitar a gestão, melhorar os processos, satisfazer clientes, alcançar os objetivos e otimizar os resultados da organização.

São tantas as **aplicações e facilidades que o BPM oferece**, que fica até difícil de expor cada uma delas, no entanto, tentaremos descrever ao menos as principais.

De imediato **é possível afirmar que o BPM vai além dos *workflows***, transferindo informações para sistemas de execução de tarefas de forma automática, e ao mesmo tempo, retornando com os resultados da execução, e ainda permitindo que os usuários continuem com a transação, facilitando a integração horizontal e vertical, operacional e gerencial. **O BPM possibilita a representação gráfica de todos os tipos de trâmites, fluxos e desvios**, permitindo que documentos possam fluir em paralelos por canais diferentes.

O BPM **traz facilidades para seus usuários**, como a de receber as tarefas a serem realizadas com as correspondentes instruções e *links* com informações necessárias à execução dessas tarefas, economizando assim o tempo de busca dessas informações, nem sempre disponíveis de imediato.

O BPM **permite a padronização de processos** apontando para ganhos de eficiência e produtividade, oferecendo soluções para analisar, medir e aperfeiçoar a gestão dos processos e do próprio negócio da organização. Mesmo padronizando e automatizando processos, **o BPM é aberto e permite modificações** para atender as mudanças oriundas das tendências de mercado.

O BPM **utiliza o modelo horizontal de gestão** como forma de integrar fornecedores, clientes, gerência e funcionários com vistas a otimizar o processo de negócio, portanto, a **integração entre as aplicações informatizadas e as pessoas** envolvidas na administração, monitoramento,

análise e execução dos processos também são soluções oferecidas pelo BPM. Nesse modelo, há uma integração completa entre os processos operacionais e os sistemas analíticos.

Outra aplicação dessa ferramenta (BPM) é na implementação de estratégias e no acompanhamento e controle de seus resultados.

Também faz parte das soluções de BPM a **integração de diferentes bases de TI** como ERP, CRM etc., de forma a permitir o acesso de forma simplificada a relatórios, consultas e análises.

Segundo os autores da área, o BPM também **é indispensável para garantir o acesso aos processos via portais de internet**, pois permite, com menores custos de programação, a transferência de informações e a execução de tarefas de forma automática, coletando respostas e continuando a interagir com as pessoas através das múltiplas transações.

Enfim, **o BPM está muito na frente** quando se trata de utilizar recursos de TI na gestão das empresas. O BPM vai muito além de fornecer subsídios para a tomada de decisão. Ele utiliza uma visão mais abrangente da organização que envolve um conjunto de aplicações e processos construídos de forma a otimizar a implementação das estratégias de negócio, **com informações e alertas em tempo real**, que permitem não só atuar no presente, mas olhar para o futuro de forma pró-ativa com vistas a aproveitar oportunidades. Pode-se até dizer que o BPM é quem conduz a organização.

Atenção → O BPM tem foco no presente e no futuro, pois permite atuar de forma pró-ativa com vistas a aproveitar oportunidades que virão.

Uma boa solução de BPM deve suportar as atividades básicas da gestão, que podem ser resumidas em: "definir uma estratégia para conduzir a performance; traduzir a estratégia em objetivos, indicadores e metas; monitorar o progresso em relação às metas; analisar os motivos em caso de metas não atingidas; e selecionar e implementar ações corretivas" (Washington Grimas, 2008).

O BPM-CBOK indica **9 áreas de conhecimento**, que representam as capacidades necessárias para implementação e gerenciamento dos processos. Na **perspectiva organizacional** são duas: gerenciamento corporativo de processos e organização do gerenciamento de processos; e na **perspectiva de processo** são sete: gerenciamento de processos, modelagem de processos, análise de processos, desenho de processos, gerenciamento de desempenho de processos, transformação de processos, e tecnologias de BPM.

17.6.1. Diferenciando BPM, BPMS, BPMN

O BPM não aceita o conceito de processos da forma trazida pelos ERPs ou SIGs – ele tem entendimento próprio e separado. **Para o BPM o processo não se restringe a execução no sistema** – mas pode ser alterado, adaptado, melhorado, monitorado em tempo real e disponibilizado por toda a organização.

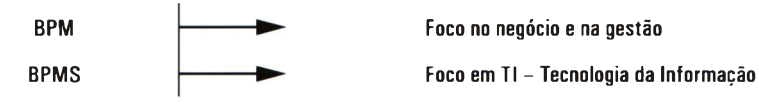
Assim, para dar suporte às novas exigências do BPM é que surgiram os BPMS. Mas o que é o BPMS ?

- O BPMS – *Business Process Management Systems* – é o sistema informatizado que dá suporte para a gestão de processos nas organizações/instituições, é a tecnologia que suporta o conceito e as tarefas de gestão de processos do BPM.
- O BPMS é um sistema computacional que suporta a gestão da informação pela organização, com foco no gerenciamento de processos.
- O BPMS é uma peça de *software* que dá suporte às atividades como modelagem, análise e aprimoramento de processos de negócio.
- O BPMS é a plataforma que dá suporte aos processos de negócio.

Na prática, **o BPMS é chamado de ferramenta/*software* de BPM**, e até mesmo de BPM.

O **BPM está mais diretamente ligado aos processos**, é uma metodologia que utiliza o conjunto das melhores práticas de gestão de processos, procurando melhorá-las continuamente – enquanto que o **BPMS relaciona-se diretamente com plataformas e *softwares*** modernos para suportar as exigências e os melhoramentos do BPM.

Assim, é possível dizer que o BPM tem maior foco na gestão, execução e aperfeiçoamento dos processos, e o BPMS tem maior foco na tecnologia da informação.



Algumas ferramentas tidas como BPM, na verdade, oferecem apenas uma parcela do que os verdadeiros BPMs são capazes de oferecer (para uma **solução total** de BPM é necessário um conjunto de ferramentas diferentes). As ferramentas de BPMS são utilizadas na simulação, modelagem e apoio à automação: elas interligam pessoas e processos, permitem integrar diferentes

processos (envolvendo atividades internas e externas), permitem acesso e troca de informações, gerenciam transformações, mostram soluções para as exceções; e orquestram o fluxo integral do processo.

E o que é **BPMN** ? É uma notação gráfica **utilizada na modelagem de processos** que facilita o desenho e a compreensão dos processos mediante a utilização de ícones padronizados: é um conjunto de símbolos/figuras e regras usados para conectar e demonstrar o relacionamento dos/entre os componentes do processo.Também pode ser entendido como uma **linguagem de diagramação** que facilita a comunicação entre o desenho e a implementação dos processos de negócios.

Outros conceitos

A modelagem/performance do processo no **estado atual** é denominada 'AS IS' e a modelagem/performance pretendida para o **futuro** do processo é denominada 'TO BE'. A modelagem futura tanto pode representar melhorias no processo como a sua extinção (caso não agregue valor).

Handoff é qualquer ponto do processo onde o trabalho/responsabilidade passa de uma função/departamento para a outro, de uma organização para outra.

Agente de mudanças, nessa área, é aquele que promove melhorias e/ou transformações nos processos, visando a melhoria da performance e dos resultados.

18

GESTÃO DE CONTRATOS

Com o advento da nova Lei de Licitações e Contratos (14.133/2021), ocorreram significativas alterações e inovações nos contratos vigentes, com o escopo de criar: mecanismo de reforço da estabilidade de contratações públicas e promover um ambiente de confiança na relação público-privada.

Ressalvados os casos de contratação direta mediante **dispensa ou inexigibilidade** de licitação, todos os contratos administrativos públicos celebrados com terceiros têm como antecedente o **procedimento licitatório**, que será regulado pela Lei nº 14.133/2021, haja vista que a Lei nº 8.666/1993 foi revogada em 31 de dezembro de 2023.

A Lei nº 14.133/2021 entrou em vigência na data da sua publicação (01/04/2021). Mesmo não possuindo vacância, o legislador estabeleceu um período de 2 (dois) anos de convivência da nova Lei com a Lei anterior. Nesse período, **a administração teve a faculdade de optar por utilizar a Lei nº 8.666/1993 ou a nova Lei nº 14.133/2021.**

Atenção → A partir de 31/dez/2023 as compras, licitações e contratos da administração pública deverão utilizer a Lei n. 14.133/2021, visto que a 8.666 foi revogada.

Em regra, **o contrato depende do processo licitatório**, que tem como finalidade selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável – **proposta que melhor atende ao interesse público** –, assegurando que todos os interessados possam participar do certame, e garantindo a observância do princípio constitucional da isonomia, e demais princípios inerentes à licitação.

Nesse sentido, Celso Antonio Bandeira de Mello (2011) ensina que, "ao contrário dos particulares, que dispõem de ampla liberdade quando pretendem adquirir, alienar, locar bem, contratar a execução de obras ou

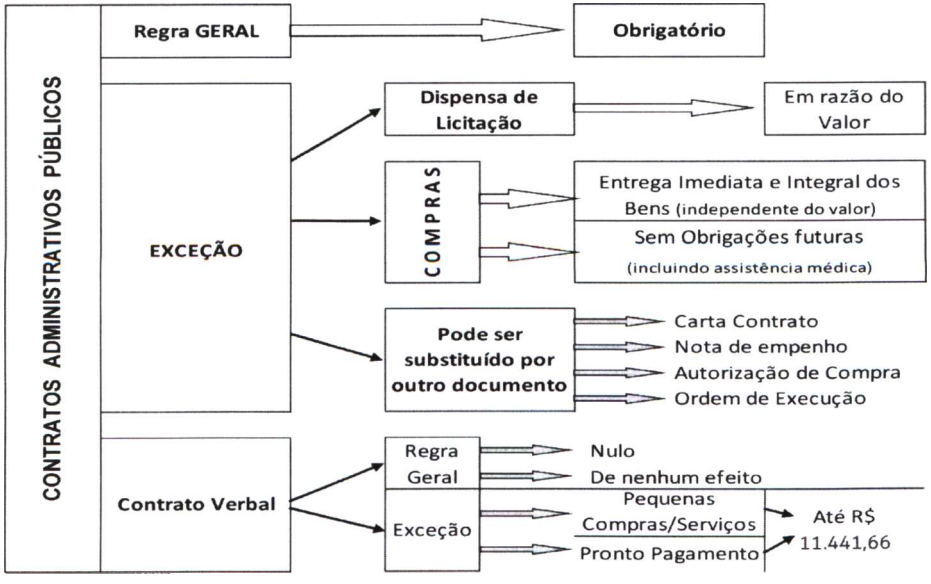
serviços, o poder público, para fazê-lo, necessita adotar um procedimento preliminar rigorosamente determinado e preestabelecido na conformidade da lei. Tal procedimento denomina-se licitação".

Os licitantes vencedores **que firmarão contrato** com a administração deverão demonstrar que possuem as condições necessárias para o cumprimento do objeto contratado, em termos de capacidade técnica e econômico-financeira, além de atender aos requisitos de qualidade.

Conforme o art. 95 da nova lei, **o instrumento de contrato é obrigatório,** salvo nas hipóteses em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

No entanto, o **contrato será facultativo nos casos de** dispensa de licitação em razão de valor, e para compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto à assistência técnica, independentemente de seu valor.

É **nulo** e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, **salvo** o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R$ 11.441,66 (valor atualizado pelo Decreto 11317/2022).



Fonte: Adaptado do Prof. Herbert de Almeida, 2021.

Vale lembrar que o conteúdo abordado trata dos **contratos administrativos no meio público**, regidos pela Lei nº 14.133/2021. Para contratos de concessão, deve ser lida a Lei nº 8.987/1995 e para contratos de parcerias público-privadas, deve ser lida a Lei nº 11.079/2004.

Registre-se, ainda, que exceto quanto aos crimes em Licitações e Contratos Administrativos, previstos no art. 178 da Lei nº 14.133/2021, **esta lei não se aplica** às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às suas subsidiárias, que são regidas pela Lei nº 13.303/2016. Também **não se aplica esta lei** aos contratos que tenham por objeto operação de crédito, interno ou externo, e à gestão de dívida pública, e a contratações sujeitas a normas previstas em legislação própria.

Atenção → A Lei 14.133/2021 **não se aplica** às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às suas subsidiárias, salvo exceções com previsão expressa em sentido contrário.

18.1. CONCEITOS

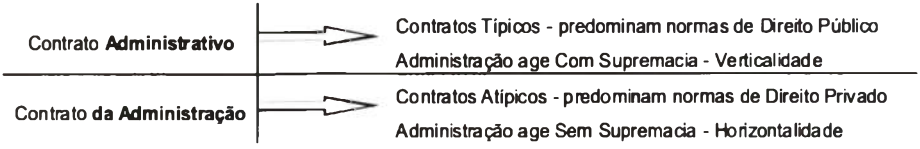
Contratos é um gênero; **contrato administrativo é uma espécie do gênero contrato**. O contrato administrativo é um ato jurídico infralegal subordinado às normas contidas na Lei nº 14.133/2021. Vale dizer que contrato é todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que há um acordo de vontade para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas.

De acordo com Marçal Justen Filho (2010), contrato administrativo "é o acordo de vontades destinado a criar, modificar ou extinguir direitos e obrigações, tal como facultado legislativamente e em que pelo menos uma das partes atua no exercício da função administrativa".

O contrato administrativo designa "os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público" (Maria Di Pietro, 2015). É "o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração" (Hely Lopes Meirelles, 2012) .

Considerando que o contrato é caracterizado pelo **acordo de vontades**, se não houver a livre manifestação da vontade de uma das partes, não existirá o contrato administrativo (nesse caso, será um ato administrativo).

Os autores diferenciam contrato **administrativo** de contrato **da administração**: o primeiro seria o contrato típico celebrado pelo poder público, com supremacia, regido predominantemente por normas de direito público, caracterizando uma relação vertical; o segundo seria o contrato atípico celebrado pela administração pública, sem supremacia, regido predominantemente por normas de direito privado, caracterizando uma relação horizontal.



Feita essa distinção, o Contrato Administrativo a ser examinado é aquele que o ente público figura como parte, **na qualidade de Administração Pública**, com a finalidade de atender ao interesse público, usufruindo de privilégios e prerrogativas decorrentes do regime de Direito Público.

Registre-se, ainda, que **convênio não é contrato**: nos contratos, os interesses são opostos, nos convênios, o interesse é comum/recíproco; os contratos, em sua maioria, são onerosos (há pagamento pelo bem ou serviço contratado) – nos convênios não existe pagamento (o concedente transfere o valor e o convenente deve apenas utilizá-lo para a finalidade acordada e prestar contas de sua utilização); a regra geral para os contratos é que eles devem ser cumpridos integralmente – nos convênios, os vínculos podem ser denunciados/rompidos a qualquer tempo.

18.2. GESTÃO DE CONTRATOS

Segundo a Lei de Licitações e Contratos, o contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas e princípios da Lei nº 14.133/2021, respondendo cada uma delas pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

A nova Lei traz atribuições a serem desempenhadas por "fiscal" ou "fiscais" como representantes da Administração; e ao tratar de "agente da contratação e equipe de apoio" (fiscais e gestores de contratos), estabelece que as regras serão definidas em regulamento.

Destarte, a Lei nº 14.133/2001 traz implícito ao longo de seus artigos que a administração pública deve estabelecer em regulamento, organizar

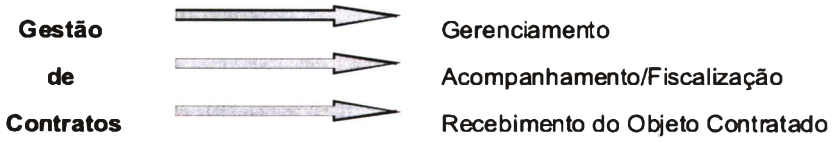
e implantar um eficiente **sistema de gestão de contratos**, que compreende o gerenciamento, o acompanhamento e a fiscalização de sua execução, e o recebimento do objeto contratado.

É importante mencionar o **princípio da boa prática** que deve ser aproveitado pelas instituições no sentido de verificar os modelos de gestão e fiscalização na Administração Pública implementados pelos órgãos, uma vez que a nova Lei não traz esses modelos, mas o regulamento pode especificar as atividades a serem desenvolvidas.

Para Jorge Jacoby Fernandes (2008), gestão de contratos "é o conjunto de atos e procedimentos voltados ao acompanhamento e fiscalização dos contratos administrativos, com vistas ao seu integral cumprimento e atendimento das necessidades do Órgão".

O sistema de gestão de contratos configura a base para a contratação administrativa, e compreende objetivos, processos, responsabilidades, atores e papéis destinados a garantir que a contratação alcance os benefícios e resultados pretendidos, que justificaram a sua contratação.

Assim, sintetizando, **a gestão de contratos compreende**: o gerenciamento, o acompanhamento e fiscalização e o recebimento do objeto contratado.



18.2.1 Gerenciamento

A administração deve estruturar uma direção, uma supervisão, um setor ou mesmo designar um único funcionário responsável pelas atribuições em geral relacionadas aos contratos, como: controlar os prazos de vigência, aditamentos, reequilíbrio econômico-financeiro, atualidade dos documentos do contratado, pagamentos efetuados pelo ente e demais questões relacionadas ao contrato.

A essa direção/seção/setor e/ou funcionário compete a atividade de gerir os contratos da organização/instituição. Portanto, **estruturar e atribuir responsabilidade pelo gerenciamento é o primeiro passo para a gestão de contratos**. No entanto, só isso não basta. Há uma série de **providências mínimas** que a administração do ente público deve adotar com vistas a resguardar-se de eventuais responsabilidades e assegurar um bom gerenciamento de contratos:

- estruturar, implantar e manter serviço específico para a gestão/gerenciamento de contratos;
- elaborar manual com orientações em geral para a gestão/gerenciamento de contratos (quando se tratar de ente público que realize frequentes contratações);
- formar especialistas na área de contratos com vistas a assegurar o atendimento a normas legais e a eficiência nas contratações;
- promover/contratar cursos de treinamento e reciclagem com vistas a assegurar a atualidade dos conhecimentos da equipe, bem como a formação de novos integrantes;
- designar um ou mais fiscais para cada contrato. Em regra, o fiscal é servidor do ente público designado mediante Portaria, mas poderá ser contratado um terceiro para exercer a fiscalização quando se tratar de contratos que exigem conhecimentos especializados (obras, por exemplo);
- designar servidor ou comissão pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais;
- designar agente de contratação que é a pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

Certamente que a gestão/gerenciamento compreende também **outras providências de menor relevância,** como informar aos contratados as regras internas do ente público, onde registrar eventuais reclamações, a conduta que deverá pautar o relacionamento com os terceirizados, monitorar os pagamentos efetuados, entre outras.

Um bom sistema de gestão/gerenciamento de contratos é capaz de evitar possíveis danos, proporcionar a correção de erros e garantir a continuidade dos serviços, fortalecendo, assim, a imagem e a credibilidade da instituição perante a sociedade.

18.2.2 Acompanhamento e Fiscalização da Execução dos Contratos

Após a realização da licitação e a celebração do contrato com a empresa vencedora do certame, o contrato passa para a fase de execução.

Registre-se, preliminarmente, que as simples contratações de materiais e serviços, com entrega única, e que não demandam maiores cuidados, **não necessitam de acompanhamento e fiscalização**. Exemplo: pequenos reparos em calçadas ou paredes, aquisição de material de consumo em pequena quantidade, aquisição de uma cadeira, um eletrodoméstico etc. Afora esses pequenos casos, **é obrigatório** acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos administrativos dos entes públicos.

O acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato consistem na verificação da conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do contrato.

Acompanhar o contrato significa monitorá-lo em tempo real, significa estar presente na sua execução. **Fiscalizar o contrato significa** verificar se os requisitos contratados estão sendo obedecidos em sua execução, se a execução do objeto ocorre conforme previsto no contrato.

Desse modo, pela Lei nº 14.133/2021, a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por **um ou mais fiscais** do contrato, especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º da nova Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

Portanto, a fiscalização da execução dos contratos não se insere na discricionariedade administrativa, mas **consiste numa obrigação** de velar para que a execução atenda aos requisitos de qualidade, tempo etc. Trata-se de um dever da administração, que poderá se valer de prerrogativas de império e de atos de força pública para assegurar a correta execução do objeto contratado.

A comissão ou o servidor designado pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais, não pode omitir-se de suas responsabilidades, ao contrário, **deve pautar-se por conduta ativa** no acompanhamento e fiscalização contratual, mediante vistorias no local da execução e realizando as demais diligências necessárias. Para isso, **é indispensável** o conhecimento das normas legais e demais regras previstas no edital e no contrato, além de conhecimentos relacionados ao objeto contratado.

Registre-se que a fiscalização realizada pela administração contratante **não exclui nem atenua** a responsabilidade do contratado decorrente da execução inadequada do contrato e de suas consequências.

Atenção → A fiscalização realizada pela administração contratante não exclui nem atenua a responsabilidade do contratado.

O fiscal deve manter diálogo constante com o preposto do contratado, manter registro de todos os fatos importantes e comunicar ao gestor do contrato eventuais casos de descumprimento das obrigações contratadas, assim como outros fatos que demandem providências pela autoridade superior.

Se necessário, a Lei de Licitações e Contratos permite a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

18.2.2.1 Fiscal de Contrato

É obrigação da administração manter – **desde o início até o final do contrato** – profissional ou equipe de fiscalização com conhecimento e experiência suficientes para a fiscalização e acompanhamento do objeto contratado. Portanto, antes da designação, a administração deve verificar se o fiscal possui competência, perfil adequado e responsabilidade para o cumprimento da missão.

A empresa contratada, por sua vez, deverá ter um representante junto à contratante, **denominado de preposto**. Uma vez aceito o preposto indicado, ele será o "elo" entre o fiscal e a empresa contratada. É com esse preposto que o fiscal do contrato deverá tratar de assuntos relacionados à execução do contrato.

Para Jacoby Fernandes, o gestor do contrato é o servidor, vinculado ao Órgão, designado pelo Secretário de Administração para acompanhar a execução dos contratos firmados e promover as medidas necessárias à fiel execução das condições previstas no ato convocatório e no instrumento de contrato.

Portanto, **gestor** do contrato é o servidor vinculado ao ente público, e o **fiscal** pode tanto ser o próprio gestor como o assistente contratado para subsidiar ou assistir o gestor do contrato. A designação normalmente é feita por meio de portaria. Em regra, o fiscal do contrato é servidor do setor que solicitou a contratação do bem ou do serviço. Os fiscais podem ser servidores da própria Administração ou contratados especialmente para esse fim – nesse caso, gestor e fiscais serão pessoas diferentes.

Enquanto o **fiscal** verifica se a execução do objeto do contrato ocorre conforme a especificação e procedimentos previstos no contrato, o **gestor** cuida da administração do contrato: organização, custos, prazos, renovação/encerramento.

Assim é importante ressaltar que estes agentes escolhidos pela Administração devem atuar de forma proativa, devem possuir conhecimentos sobre a visão sistêmica do procedimento de contratação pública, envolvendo todas as etapas, desde os instrumentos de planejamento a outros documentos do processo, como os estudos preliminares contemplando o gerenciamento dos riscos, instrumento de medição de resultados, planilhas, cronogramas, Termo de Referência, Projeto básico, a própria requisição, entre outros.

Atenção → O gestor pode ser também o fiscal do contrato (quando for a mesma pessoa), mas **quando se tratar de pessoas diferentes, o gestor é mais que um simples fiscal**: nesse caso, o gestor administra o contrato e o fiscal é quem tem conhecimento técnico e fiscaliza sua execução.

Pode haver mais de um fiscal para cada contrato e, eventualmente, as atribuições do fiscal poderão ser limitadas a um item apenas; por exemplo, fiscalização estrita da execução, fiscalização da documentação (fiscal, tributária etc.).

A atuação do fiscal reveste-se de importância significativa, pois é capaz de evitar tanto o eventual prejuízo ao erário como a descontinuidade na prestação de serviços públicos. Para o desempenho da função, **deve ser assegurado ao fiscal do contrato** o acesso a todos os documentos necessários à fiscalização, como o termo de referência (ou projeto básico), o edital de licitação, a proposta vencedora, o contrato e o ato de designação do fiscal.

Considerando que a lei **determina a anotação em registro próprio de todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato**, bem como exige providências quanto à correção de falhas constatadas, especificando causas que podem levar à rescisão e/ou anulação, também atribui ao contratado a responsabilidade de prestar os serviços conforme requisitos especificados e se responsabilizar por quaisquer danos dele decorrentes – **é inaceitável** tanto a omissão e/ou relutância do contratado em atender às exigências do fiscal como a tolerância/negligência do fiscal e da administração em aplicar as penalidades previstas na lei e no contrato.

Atribuições do Fiscal/Gestor de Contrato

As obrigações e responsabilidades do gestor/fiscal do contrato devem estar claramente definidas no modelo de gestão (manual de gestão de contratos ou em regulamento). Uma vez designado o gestor/fiscal, ele deve estar ciente de seus deveres e responsabilidades em relação ao contrato.

Sintetizando os **deveres e responsabilidades do fiscal**, é possível afirmar que compete ao gestor/fiscal do contrato:

- providenciar cópia do contrato, do edital e da proposta da empresa vencedora da licitação, para fins de análise e arquivamento em pasta apropriada;
- identificar a necessidade de contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo com informações pertinentes à execução, se necessário;
- anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das falhas ou defeitos observados;
- levar ao conhecimento de seus superiores as decisões e providências que ultrapassarem sua competência, com vistas à adoção das medidas apropriadas;
- comunicar à autoridade competente, com a antecedência necessária, indícios de não cumprimento do objeto contratado com vistas à adoção de providências;
- levar ao conhecimento do preposto as reclamações de funcionários do ente contratante, ou dos empregados da contratada, para fins de solução;
- acompanhar e fiscalizar, diariamente se necessário, a execução do objeto contratado;
- verificar se os materiais utilizados/serviços prestados atendem aos requisitos de qualidade contratados;
- verificar se os prazos e as quantidades foram atendidos, e se as demais especificações estão de acordo com o contratado;
- realizar medições (individualmente ou em conjunto com a contratada) com vistas a avaliar o cumprimento do cronograma e autorizar o pagamento parcial do objeto, se for o caso;
- lavrar termo provisório e/ou definitivo de recebimento do objeto – individualmente ou mediante comissão designada;

- atestar a execução total ou parcial do objeto contratado, encaminhando as notas fiscais ao setor competente para processar o pagamento;
- manter acompanhamento e controle dos pagamentos efetuados;
- acompanhar a variação/evolução dos preços de mercado referente ao objeto contratado para identificar a melhor vantagem para a administração: prorrogação da vigência ou nova contratação;
- instruir processo relacionado a alterações contratuais: prorrogações, readequações etc.;
- instruir processo visando à rescisão e/ou anulação do contrato;
- monitorar o prazo de vigência do contrato, identificando a providência a ser tomada: prorrogação ou nova contratação, se necessário;
- elaborar projeto básico/termo de referência e encaminhar em tempo hábil para os procedimentos de contratação, de forma a evitar a interrupção do serviço;
- elaborar relatórios periódicos sobre a execução (para contratos complexos);
- prestar informações relacionadas ao contrato sempre que solicitado.

Convém destacar que é indispensável que o gestor/fiscal leia atentamente todo o contrato e compreenda perfeitamente suas principais cláusulas. Em caso de dúvidas, ele deve procurar auxílio junto ao departamento de gestão de contratos, equipe técnica ou assessoria da administração.

Destaco também que muitas das responsabilidades citadas são impostas pela Lei de Licitações e Contratos, cuja omissão configura infração disciplinar.

18.2.3 Recebimento do Objeto Contratado

O recebimento do objeto contratado representa a etapa final de sua execução. O recebimento pode ser provisório ou definitivo, conforme o art. 140 da Lei nº 14.133/2021.

Atenção → O recebimento do objeto contratado **representa a etapa final de sua execução,** no entanto, o processo administrativo prosseguirá para fins de pagamento e posterior verificação pelos órgãos de controle.

O servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo também deve atender aos requisitos de conhecimento, responsabilidade, familiaridade com o objeto e organização.

No recebimento **provisório**, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, com verificação posterior da conformidade do material com as exigências contratuais, atesta-se apenas que o objeto foi entregue e que será submetido a testes, experimentação, verificação de especificações, requisitos de qualidade e demais características particulares do objeto.

Caso o objeto esteja em desacordo com o contratado, a administração poderá rejeitá-lo, no todo ou em parte. Não identificados motivos para a impugnação do objeto, a administração deverá lavrar o termo definitivo de recebimento.

O recebimento **definitivo** deverá ser dado pelo fiscal, servidor ou comissão designada para o seu recebimento, que, tratando-se de um bem, poderá ser incorporado ao seu patrimônio.

A Lei nº 14.133/2021 é bem esclarecedora sobre o recebimento do objeto, **diferenciando** obras e serviços de compras e locações de equipamentos:

- Recebimento de **obras e serviços**:

  Devem ser **recebidos provisoriamente**, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo detalhado, quando verificado o cumprimento das exigências de caráter técnico.

  Devem ser **recebidos definitivamente**, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais.

- Recebimento de **compras ou locação de equipamentos**:

  Devem ser **recebidos provisoriamente**, de forma sumária, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, com verificação posterior da conformidade do material com as exigências contratuais.

  Devem ser **recebidos definitivamente**, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais.

Segundo a Lei nº 14.133/2021, os prazos e os métodos para a realização dos recebimentos provisório e definitivo serão definidos em regulamento ou no próprio contrato.

Recebimento do Objeto Contratado	**Obras e Serviços**	Provisório	Responsável pela Fiscalização
			Prazo: definido em regulamento ou no contrato
		Definitivo	Servidor ou Comissão Designada
			Prazo: definido em regulamento ou no contrato
	Compras ou Locação de Equipamentos	Provisório	Para Posterior Verificação
		Definitivo	Após verificado o atendimento das exigências contratuais

Com relação ao documento fiscal (nota fiscal), o ideal seria autorizar sua emissão **somente após o recebimento definitivo** do objeto (ou parcela dele), pois, havendo rejeição do objeto, ainda que parcial, a nota fiscal emitida não poderá ser aceita pela administração e, ao mesmo tempo, já terá gerado efeito tributário, causando transtornos para a administração e para o contratado.

Importante destacar que o recebimento provisório ou definitivo **não exclui do contratado a responsabilidade civil** pela solidez e segurança da obra ou do serviço, nem ético-profissional pela perfeita execução do contrato. Dependendo do objeto, a responsabilidade do fornecedor se estenderá por anos, como é o caso de obras (cinco anos a partir do recebimento).

Por fim, registre-se que, conforme o art. 121 da nova Lei, somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato, mas a Administração Pública **responde solidariamente** pelos encargos previdenciários (art. 121, § 2º, da Lei nº 14.133/2021). Na prática, o judiciário vem aplicando à administração pública a **responsabilidade subsidiária** se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado.

18.3. ASPECTOS IMPORTANTES DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

18.3.1. Regime e Prerrogativas da Administração

Os contratos administrativos **são regidos** pelas suas cláusulas e por normas de direito público, e subsidiariamente pela teoria geral dos contratos e disposições do direito privado. Contrato Administrativo conduz à ideia de **supremacia do interesse público** sobre o privado, em que prevalecem diversas condições em favor da Administração.

Atenção → A **regra** é que os **contratos administrativos** são regidos por normas de Direito Público; a exceção são os chamados **contratos da administração** (de seguro, de financiamento, de locação), que são regidos, predominantemente, por normas de Direito Privado.

As normas de Direito Público contêm características peculiares, como as "cláusulas exorbitantes" que conferem à Administração Pública prerrogativas de superioridade.

Atenção → As cláusulas exorbitantes são decorrentes das normas de Direito Público e do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

Podemos sintetizar que os contratos firmados com a Administração Pública são, invariavelmente, **contratos por adesão**, em que em pouco ou em nada o particular opina quanto aos seus termos, o que é facilmente comprovável, entre outros motivos, pelo fato de a minuta contratual ser elemento anexo ao instrumento convocatório (art. 18, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021). Assim, como regra geral, o licitante tem pouco espaço para discutir com a Administração contratante os termos originários do contrato, fato este que decorre do chamado regime jurídico-administrativo.

É importante salientar que no texto da Nova Lei há uma espécie de mitigação destas cláusulas exorbitantes, vale dizer, que não tinham o mesmo suporte na Lei nº 8.666/1993. No entanto, essas prerrogativas estão contidas no art. 104 da Lei nº 14.133/2021 e conferem à Administração Pública, em relação aos contratos administrativos, o poder de:

- **modificá-los, unilateralmente**, para melhor adequação às finalidades do interesse público, respeitados os direitos do contratado;
- **rescindi-los, unilateralmente**, nos seguintes casos: não cumprimento – ou cumprimento irregular – de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos; lentidão no seu cumprimento, levando a Administração a comprovar a impossibilidade da conclusão da obra/serviço/fornecimento nos prazos estipulados; atraso injustificado no início da obra/serviço/fornecimento; paralisação da obra/serviço/fornecimento, sem justa causa e prévia comunicação à Administração; subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial,

bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato; desatendimento das determinações regulares da autoridade designada para acompanhar e fiscalizar a sua execução, assim como as de seus superiores; cometimento reiterado de faltas na sua execução; decretação de falência ou a instauração de insolvência civil; dissolução da sociedade ou o falecimento do contratado; alteração social ou modificação da finalidade ou estrutura da empresa, que prejudique a execução do contrato; razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas e determinadas pela máxima autoridade da esfera administrativa e exaradas no processo administrativo a que se refere o contrato; e ocorrência de caso fortuito ou de força maior, regularmente comprovada, impeditiva da execução do contrato;

- **fiscalizar-lhes a execução**;
- **aplicar sanções** motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;
- • se for serviço essencial, **ocupar provisoriamente** bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

Atenção 1 → A administração pública **não pode alterar unilateralmente as cláusulas econômico-financeiras e monetárias** dos contratos administrativos. Estas cláusulas dependem de prévia concordância do contratado e devem preservar o equilíbrio contratual.

Atenção 2 → Maria Sylvia Z. Di Pietro (2015) afirma que mesmo que as cláusulas exorbitantes não se encontrem expressas nos contratos administrativos, elas estão presentes de forma implícita.

18.3.2. Objeto, Elementos, Características e Princípios

Os contratos devem conter cláusulas que expressem com clareza e objetividade as condições para sua execução, definindo direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com as normas legais, o edital da licitação e a proposta vencedora do certame.

O **objeto** de todo contrato administrativo estará **sempre atrelado a uma finalidade pública**: será sempre um bem, direito ou serviço destinado a atender, direta ou indiretamente, a uma finalidade/necessidade pública.

De acordo com Airton Goldbach (2010), **os elementos** que formam o contrato são expressos pela seguinte fórmula: "Termo de Referência ou Projeto Básico + edital + proposta vencedora + minuta do contrato = contrato".

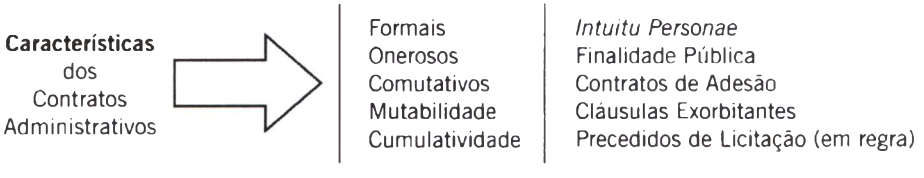
Celso Antonio Bandeira de Mello (2011) ensina que os contratos administrativos possuem os seguintes **requisitos**: recebem tal qualificação por lei; têm por objeto a própria execução de um serviço público; contêm cláusulas exorbitantes.

A maioria das **características** dos contratos administrativos provém da Lei nº 14.133/2021. Segundo essa lei, os contratos administrativos são: formais, onerosos, comutativos, *intuitu personae*, e precedidos de licitação (ou de dispensas/inexigibilidade).

Acrescente-se que, embora consensuais, os contratos administrativos têm características de **contrato de adesão**: a administração pública impõe à outra parte o contrato final – cabendo a esta, tão somente, aderir ou rejeitar o contrato (não assinar o contrato).

Atenção → O contratado é obrigado a aceitar as cláusulas impostas pela administração pública contratante – **exceto a cláusula econômico-financeira** (preço), que resulta da proposta vencedora da licitação.

Outra característica é a cumulatividade, em que é possível a contratação com diferentes partes para a realização das mesmas atividades. Por fim, os contratos administrativos são frequentemente alterados, apresentando, assim, a característica da mutabilidade.



Registre-se que o contrato é *intuitu personae*, mas sua execução **não é personalíssima** (exceto quando se tratar de serviços técnicos especializados, art. 74, III). E ainda existe a possibilidade de contratar terceiros para auxiliar na execução, ou mesmo subcontratar (art. 122 da Lei nº 14.133/2021). Outro registro é que o contrato formal **admite exceção** – trata-se do contrato verbal, admitido para pequenas compras de pronto pagamento (feitas em regime de adiantamento/suprimento de fundos).

Destaco, ainda, que Maria Sylvia Z. Di Pietro (2015) indica como características dos contratos administrativos: "presença da Administração Pública como Poder Público, finalidade pública, obediência à forma prescrita em lei, procedimento legal, natureza de contrato de adesão, natureza *intuitu personae*, presença de cláusulas exorbitantes, mutabilidade".

De acordo com a Lei nº 14.133/2021, nas licitações e contratos administrativos **devem ser observados os seguintes princípios**: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, probidade administrativa, igualdade, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável.

18.3.3. Formalização

O instrumento de contrato é obrigatório; no entanto, **há casos em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento**, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

Essa possibilidade existe para dispensa de licitação em razão de valor, e para compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto à assistência técnica, independentemente de seu valor.

Os contratos e seus aditamentos terão forma escrita e serão juntados ao processo que tiver dado origem à contratação, divulgados e mantidos à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

A Nova Lei (14.133/2021) trouxe alguns aspectos importantes, a saber:

> a possibilidade de manutenção em sigilo de contratos e de termos aditivos quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, nos termos da legislação que regula o acesso à informação;
>
> os contratos relativos a direitos reais sobre imóveis serão formalizados por escritura pública lavrada em notas de tabelião, cujo teor deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial;
>
> admissão da forma eletrônica na celebração de contratos e de termos aditivos, atendidas as exigências previstas em regulamento.

Antes de formalizar a contratação ou prorrogar o prazo de vigência do contrato, a Administração deverá verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas, e juntá-las ao respectivo processo. Além disso, o art. 53, § 4º, da Nova Lei estabelece que o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

Devem constar nos contratos administrativos: os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

A regra para os Contratos Administrativos é a **forma escrita**, assim como devem ser por escrito todos os fatos relativos à gestão dos contratos, inclusive correspondências trocadas com o contratante; mas essa forma **admite exceção**: o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R$ 11.441,66 (valor atualizado pelo Decreto 11.317/2022).

A **publicação de contratos** e de seus aditamentos deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura, conforme o art. 94:

- 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;
- 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta;
- no caso de **obras**, a Administração divulgará em sítio eletrônico oficial, em até 25 (vinte e cinco) dias úteis após a assinatura do contrato e em até 45 (quarenta e cinco) dias úteis após a conclusão do contrato, os quantitativos executados e os preços praticados.

Os contratos celebrados em caso de urgência terão **eficácia a partir de sua assinatura**, providenciando-se, a seguir, sua publicação nos prazos previstos na lei, sob pena de nulidade.

Atenção → Os contratos deverão – obrigatoriamente – ser publicados no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP (sítio eletrônico oficial). Publicações complementares são facultativas (art. 6º, LII, c/c o art. 175).

Desse modo, sempre que a Lei nº 14.133/2021 fala em publicação em sítio eletrônico oficial, ela está exigindo a publicação no PNCP como condição indispensável para a eficácia do contrato e seus aditamentos, que deve ocorrer nos prazos mencionados anteriormente, contados da data de sua assinatura.

Atenção → A regra da Lei nº 14.133/2021 para os contratos é a forma escrita, mas como **exceção é admitida a forma eletrônica** na celebração de contratos e de termos aditivos, atendidas as exigências previstas em regulamento.

18.3.4. Cláusulas Contratuais

Os contratos administrativos **são regidos pelas suas próprias cláusulas**, que devem estar em conformidade com a Lei de Licitações, com os termos do edital da licitação ou do termo de dispensa/inexigibilidade, e com a proposta a que se vinculam.

Segundo a Lei de Licitações, **são cláusulas necessárias** nos contratos administrativos:

- o objeto e seus elementos característicos;
- a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e a respectiva proposta;
- a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- a matriz de risco, quando for o caso;
- o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

- o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
- a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
- o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- os casos de extinção.

Os contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as domiciliadas no exterior, deverão conter cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual.

Essas cláusulas **admitem exceções**: quando a licitação for internacional; quando a contratação envolver empresa estrangeira; para a compra de equipamentos fabricados e entregues no exterior; e para aquisição de bens e serviços realizada por unidades administrativas com sede no exterior.

18.3.5. Garantias Contratuais

A critério da autoridade competente e se for prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

Em regra, **a garantia é exigida porque** o objeto contratado é importante, necessita ser cumprido integralmente e dentro do prazo contratado. **Sua finalidade é**: assegurar a plena execução do contrato; ressarcir prejuízos causados pelo contratado; ou garantir o pagamento de multa aplicada ao contratado (se não houver pagamento pendente que possa ser utilizado para essa finalidade).

Compete ao contratado optar por uma das seguintes **modalidades de garantia**:

- **caução** em dinheiro ou em títulos da dívida pública emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, e avaliados por seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Economia;
- **seguro-garantia**;
- **fiança bancária**, emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil.

Atenção → O contratado tem ampla liberdade para escolher o tipo de garantia a ser prestada.

A garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos poderá ser de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, autorizada a majoração desse percentual para até 10% (dez por cento), desde que justificada mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos.

Quando o contratado ficar como depositário de algum bem da administração, ao valor da garantia deverá ser **acrescido** o valor desses bens.

A garantia prestada pelo contratado será liberada ou restituída após a fiel execução do contrato ou após a sua extinção por culpa exclusiva da Administração e, quando em dinheiro, atualizada monetariamente.

A partir da assinatura do contrato, é lícito ao contratado requerer a substituição da garantia prestada, cabendo à administração aceitar ou não essa substituição. **Em regra, a substituição é aceita** se mantido o mesmo valor da garantia inicial e não haja indícios de má-fé ou de inadimplência contratual iminente (art. 124, II, "a", da Lei nº 14.133/2021).

Uma vez aceita a substituição, ela pode ser formalizada mediante simples apostilamento, e dispensa publicação do ato no Diário Oficial, visto que não há alteração do objeto contratado.

Atenção → **A Lei nº 14.133/2021** permite à administração contratante exigir **medidas de compensação** com vistas a promover o desenvolvimento nacional sustentável. Essas medidas de compensação são discricionárias e devem estar prevista no edital.

Essas compensações podem ser exigidas em contratações de bens, serviços e obras, e consistem em: medidas de compensação comercial, industrial ou tecnológica ou acesso a condições vantajosas de financiamento, cumulativamente ou não, na forma estabelecida pelo Poder Executivo federal.

Ainda sobre o tema, foi criada a **Conta-Depósito Vinculada** (bloqueada para movimentação), com o objetivo de **garantir recursos para o cumprimento das obrigações sociais e trabalhistas** em caso de inadimplemento da contratada, com vistas a mitigar fraudes e débitos trabalhistas que ocorrem com frequência nas contratações de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.

18.3.6. Contratos Especiais

Segundo a Lei de Licitações e Contratos, aplicam-se as regras gerais de Direito Público – **apenas no que couber** – quando se tratar de contratos de seguro, de financiamento, de locação em que o Poder Público seja locatário, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de Direito Privado; e, ainda, quando a Administração for parte como usuária de serviço público.

Atenção → Esses contratos são regidos, predominantemente, por normas de Direito Privado.

Quanto aos contratos de locação de imóvel, a nova Lei traz uma modificação significativa em relação à **natureza jurídica da contratação**, observando-se as seguintes peculiaridades:

- Pode ser contratada por inexigibilidade de licitação (art. 74, V, da Lei nº 14.133/2021), cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, **desde que** o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos; certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e

disponíveis que atendam ao objeto; justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.

- Não é necessário conter todas as cláusulas obrigatórias aos demais contratos administrativos.
- Há restrição ao uso das cláusulas exorbitantes pela administração.
- Podem ser firmados com prazos diferentes dos prazos padrões aos demais contratos administrativos (exceto por prazo indeterminado).

Cabe destacar que, mesmo regido por normas de Direito Privado, deverá ser instruído processo administrativo para essa finalidade e observadas as demais formalidades de contratação relacionadas à dispensa de licitação.

Por fim, destaco que se essa locação for acima do preço de mercado e não existir justificativa plausível para o fato, poderá ser declarada como ato de improbidade administrativa, respondendo o gestor administrativo pelas consequências.

18.3.7. Vigência Contratual

De acordo com a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 106, a Administração poderá celebrar contratos com **prazo de até 5 (cinco) anos** nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, incluindo o aluguel de equipamentos e a utilização de programas de informática, e deve ser observado o seguinte:

- A autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual.
- A Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção.
- A Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

Importante dizer ainda que a duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da

contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar um exercício financeiro: essa é a regra geral.

Atenção → Não obstante os prazos previstos em lei, a vigência dos contratos será aquela estabelecida no edital.

No entanto, a própria Lei de Licitações prevê **vigência especial, de até 10 (dez) anos, para os seguintes casos:**

- contratos de serviços e fornecimentos **contínuos**;
- bens ou serviços produzidos ou prestados no País que envolvam, **cumulativamente**, alta complexidade tecnológica e defesa nacional;
- **materiais de uso das Forças Armadas**, com exceção de materiais de uso pessoal e administrativo, quando houver necessidade de manter a padronização requerida pela estrutura de apoio logístico dos meios navais, aéreos e terrestres, mediante autorização por ato do comandante da força militar;
- para contratação que possa acarretar **comprometimento da segurança nacional**, nos casos estabelecidos pelo Ministro de Estado da Defesa, mediante demanda dos comandos das Forças Armadas ou dos demais ministérios;
- para contratação em que houver **transferência de tecnologia** de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde (SUS), conforme elencados em ato da direção nacional do SUS, inclusive por ocasião da aquisição desses produtos durante as etapas de absorção tecnológica, e em valores compatíveis com aqueles definidos no instrumento firmado para a transferência de tecnologia;
- para aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de **insumos estratégicos para a saúde** produzidos por fundação que, regimental ou estatutariamente, tenha por finalidade apoiar órgão da Administração Pública direta, sua autarquia ou fundação em projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e de estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos, ou em parcerias que envolvam transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o SUS;

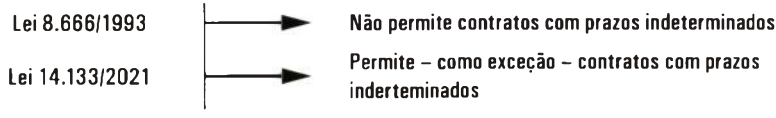
- nos casos de **emergência ou de calamidade pública**, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontratação de empresa já contratada.

Atenção → Se o contrato se referir a operação continuada de sistemas estruturantes de tecnologia da informação, poderá ter vigência **máxima de 15 (quinze) anos** (art. 114 da Lei nº 14.331/2021).

Na contratação que gere receita e no contrato de eficiência que gere economia para a Administração, os prazos podem ser de: até 10 (dez) anos, nos contratos sem investimento; até 35 (trinta e cinco) anos, nos contratos com investimento, assim considerados aqueles que impliquem a elaboração de benfeitorias permanentes realizadas exclusivamente às expensas do contratado, que serão revertidas ao patrimônio da Administração Pública ao término do contrato.

Na contratação que previr a conclusão de um escopo predefinido, o prazo de vigência será automaticamente prorrogado **quando** seu objeto não for concluído no período firmado no contrato.

A Lei nº 8.666/1993 era explícita, no § 3º do art. 57, quanto à impossibilidade da firmar contratos com prazo indeterminado. Todavia, a Lei nº 14.133/2021 inovou neste aspecto, prevendo expressamente a **possibilidade de firmar contrato com prazo indeterminado** nos casos em que a Administração Pública for usuária de serviço público e a contratada opere em regime de monopólio – empresa pública ou privada delegatária/concessionária, ressalvada a exigência, é claro, de que haja disponibilidade orçamentária.



Atenção → Os prazos contratuais previstos na Lei nº 14.133/2021 não excluem nem revogam os prazos contratuais **previstos em lei especial** (art. 112).

Prorrogações

Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, **respeitada a vigência máxima de 10 (dez) anos**, e também poderá haver previsão editalícia de que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

A duração dos contratos será prevista em edital, e deverá ser observada, no momento da contratação e a cada exercício, como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) ano.

Registre-se que um contrato pode ser firmado inicialmente por 2 (dois) anos ou 5 (cinco) anos, e poderá ter sua duração estendida até o limite de 10 (dez) anos, lembrando que isso precisa estar disposto no instrumento convocatório.

Atenção → Uma situação é o prazo máximo da vigência inicial; outra, é a prorrogação.

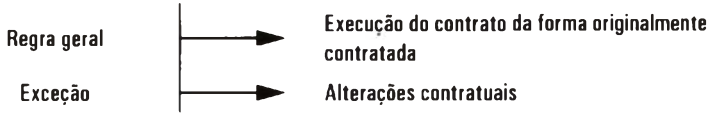
Desse modo, a prorrogação de prazo nada mais é do que a ampliação do prazo inicialmente previsto no contrato, mediante aditamento. A prorrogação *stricto sensu* conterá apenas cláusula sobre o novo prazo de vigência – não pode conter cláusula que trate de outro quesito.

É importante consignar que, na nova Lei, os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

Em síntese, os contratos de caráter ou fornecimento contínuo serão firmados com vigência inicial de 5 (cinco) anos, todavia, é possível a prorrogação até 10 (dez) anos.

18.3.8. Alterações Contratuais

Como regra geral, **o contrato deve ser executado de acordo com as cláusulas contratuais inicialmente pactuadas**. As alterações, portanto, são exceções, ainda que amplamente possíveis, aceitas ou necessárias.



Airton Goldbach (2010) entende como alteração contratual "toda e qualquer modificação no objeto contratado e demais disposições a ele relacionadas no regime de execução, no prazo, no valor ou forma de pagamento do contrato e na garantia financeira oferecida".

As alterações contratuais são levadas a termo mediante aditamento contratual, comumente chamado de Termo Aditivo, ou, eventualmente, pelo instituto do apostilamento.

A formalização do termo aditivo é condição para a execução, pelo contratado, das prestações determinadas pela Administração no curso da execução do contrato, salvo nos casos de justificada necessidade de antecipação de seus efeitos, sem prejuízo de a formalização ocorrer no prazo máximo de 1 (um) mês.

Ao gestor do contrato compete as primeiras providências quando o assunto é alteração contratual – de ofício ou mediante provocação do contratado. Cabe ao contratado instruir os requerimentos de alteração contratual com os documentos necessários e complementá-los quando solicitado pelo gestor do contrato.

O gestor do contrato deve analisar os fatos com cautela para ter certeza de que a alteração é necessária, que pode ser feita no mesmo contrato (não necessitando de nova licitação), que ela não fere o princípio da isonomia (se, com a alteração, outro seria o licitante vencedor), que ela é proporcional aos fatos que a ensejaram, entre outros, e subsidiar a Administração com as informações necessárias à alteração contratual.

Atenção → As alterações **não podem** descaracterizar o objeto contratado – não é possível contratar um objeto e, mediante termo aditivo, torná-lo um objeto diferente.

As alterações podem ser qualitativas ou quantitativas. As **quantitativas** admitem apenas alteração da quantidade contratada, enquanto as

qualitativas podem alterar características e atributos do objeto – desde que não descaracterizem o contrato.

Os contratos administrativos podem ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

- **Unilateralmente pela Administração**: quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica a seus objetivos; quando for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei; execução. Esse tipo de alteração contratual deve atender aos seguintes **requisitos**:
  - → Motivação e Justificação: é necessário demonstrar o motivo que dá suporte à alteração e que resguarda o interesse público;
  - → Demonstração de que o evento não existia na data de assinatura do contrato – a administração deverá comprovar que o evento ensejador da alteração unilateral é posterior à contratação, ou que somente se tornou conhecido após a assinatura do contrato;
  - → Proporcionalidade: a alteração pretendida pela administração deve ser proporcional ao evento que a motivou.

Atenção → Toda alteração unilateral **que não atender aos requisitos** mencionados será nula – ou, no mínimo, passível de anulação.

Nesses casos de alteração unilateral – se houver aumento nos encargos do contratado –, a Administração deverá restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial, mediante termo de aditamento.

- **Por acordo das partes**: quando conveniente à substituição da garantia da execução; quando necessária à modificação do regime de execução da obra/serviço/fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários; quando necessária à modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço; e para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento – objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial

do contrato – na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadoras ou impeditivas da execução do ajustado; ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

Nas alterações, **o contratado é obrigado a aceitar**, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras/serviços/compras, até 25% do valor inicial atualizado do contrato, e, **no caso particular de reforma** de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% para os seus acréscimos.

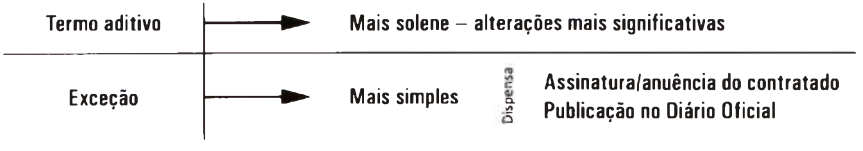
Atenção → Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder esses limites, **salvo as supressões** resultantes de acordo entre os contratantes (para estas não há limites)

Na eventual supressão de obras, bens ou serviços – se o contratado já houver adquirido materiais e posto no local do trabalho –, a administração deverá ressarcir ao contratado os valores equivalentes aos custos de aquisição, monetariamente corrigidos.

Registre-se que **a revisão contratual poderá ocorrer para mais ou para menos,** e poderá ter como fato gerador: a criação, alteração ou extinção de tributos ou encargos legais, ou a superveniência de disposições legais ocorridas após a data da apresentação da proposta (que incida sobre os contratos).

Atenção → Não caracteriza alteração contratual: a variação do valor em virtude de reajustamento de preços previsto no contrato; as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes dos pagamentos; e o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do valor corrigido – nesses casos, o ajustamento é feito por simples apostilamento.

Diferente do aditivo é o apostilamento, pois dispensa a assinatura e anuência do contratado e não precisa ser publicado na imprensa oficial, visto que não se trata de inovação jurídica, mas resulta do próprio contrato.



Subcontratação

A subcontratação é caracterizada quando parcela ou o todo contratado é executado por um terceiro, necessariamente diferente do inicialmente contratado.

A **regra geral é a execução do contrato em seus termos iniciais** e não mediante subcontratação, salvo hipóteses expressamente previstas no edital e no contrato (Celso Bandeira de Mello, 2011).

Em qualquer hipótese, **a subcontratação somente é permitida se for autorizada pela administração** – sem essa autorização, eventual subcontratação ensejará a imediata rescisão do contrato.

Registre-se que **a subcontratação não se aplica** quando se tratar de prestação de serviços técnicos especializados, para os quais o licitante apresentou relação de integrantes de seu corpo técnico (seja no procedimento licitatório, na dispensa ou na inexigibilidade).

18.3.9. Reajustamento, Repactuação e Revisão

Não há uma regra geral obrigatória a ser seguida pela administração para alteração contratual decorrente de Reajustamento, Repactuação e Revisão. Essas alterações podem ser levadas a efeito por diferentes vias, que **devem considerar as circunstâncias concretas de cada caso.** O reequilíbrio econômico-financeiro, por exemplo, é um fato excepcional que deve estar previsto no contrato e demanda análise cautelosa e peculiar.

Reajustamento

O **reajuste contratual** é um instituto jurídico previsto no contrato, que se relaciona diretamente com a inflação ou com a perda normal do poder aquisitivo da moeda: trata-se da aplicação de um índice previamente definido no contrato cuja finalidade é atualizar o preço da contratação. A Lei nº 14.133/2021 estabelece o período de 1 (um) ano como prazo mínimo para concessão de reajuste.

Atenção → O prazo para reajuste **começa a ser contado da apresentação da proposta vencedora** – e não da homologação do certame ou da assinatura contratual.

Excepcionalmente, o contrato poderá prever que a contagem do prazo inicie em data diferente da proposta – nesse caso, o primeiro reajustamento

poderá ocorrer em prazo diferente de 12 (doze) meses, mas essa cláusula deverá ser expressa.

Também excepcionalmente e mediante justificativa, poderá ser substituído o índice de reajustamento inicialmente previsto no contrato, se houver acordo entre as partes.

O reajustamento e a repactuação de preços não podem incidir simultaneamente no mesmo contrato, pois se trata de **institutos excludentes.** Embora ambos visem promover a atualização monetária dos valores contratados, recompor eventuais perdas decorrentes do valor aquisitivo da moeda e foram previstos no edital e no contrato, **apresentam a seguinte diferença fundamental**: o reajuste tem prazo previsto no edital e no contrato e aplica-se a todos os contratos, enquanto a repactuação somente é aplicável aos contratos de prestação de serviços executados de forma contínua. A repactuação fundamenta-se na elevação dos custos de mercado (como o caso de dissídio da categoria).

Atenção → A repactuação **somente se aplica** a contrato de serviços continuados.

Os reajustamentos **previstos no edital e no contrato** podem ser formalizados mediante simples apostilamento; as repactuações, por apostilamento ou termo aditivo, conforme o caso.

Revisão/Reequilíbrio

Para Marçal Justen Filho (2010), "a revisão (recomposição) de preços consiste no exame dos custos diretos e indiretos do particular, visando a verificar a sua alteração substancial e a promover a adoção de novos preços unitários e globais".

Segundo Vicente Paulo & Marcelo Alexandrino (2015) , a revisão é alteração unilateral da administração e "não é algo que ocorra periodicamente e nenhuma relação tem com inflação ou perda ordinária do poder aquisitivo da moeda".

Diferente do reajustamento, a revisão de preços implica análise criteriosa da situação peculiar de cada contrato. **Essa análise abrange** a verificação dos custos previstos na data da proposta, as situações excepcionais que elevaram os custos do contratado, e a documentação que comprova ter ocorrido evento imprevisível que gerou desequilíbrio entre os custos iniciais e os custos atuais (no momento da revisão).

A revisão de preços decorre de alteração unilateral pela administração que afete os custos da execução, ou, **na maioria dos casos**, encontra amparo no art. 124, II, alíneas *c* e *d*, da Lei de Licitações, ou seja, em circunstâncias supervenientes cujos fatos sejam "imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado; ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual". Nesses casos, a administração deve restabelecer a relação inicialmente pactuada, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato (pode também ensejar a rescisão contratual).

Há divergência entre os autores quanto à conceituação de caso fortuito e força maior – e **essa divergência é antagônica:** alguns acham que **caso fortuito** é oriundo da ação da natureza (inundação, terremoto, vendaval etc.) e **força maior** vem da ação humana (greves, por exemplo), e outros pensam exatamente o contrário, **mas concordam que se trata de evento imprevisível e inevitável que impede a execução do contrato**. Já quanto ao **fato príncipe,** as definições concordam ser uma "determinação estatal, positiva ou negativa, geral, imprevista e imprevisível, que onera substancialmente a execução do Contrato Administrativo" (Hely Lopes Meirelles, 2012).

Ainda nessa linha, costuma-se diferenciar o fato príncipe do **fato da administração**, por ser este aquele que incide diretamente sobre o contrato assinado pelas partes, capaz de retardar ou mesmo impedir sua execução.

Por fim, é preciso também diferenciar álea ordinária da extraordinária: **álea ordinária** é o risco normal de mercado que o contratado assume no momento da contratação e que não enseja alteração contratual, enquanto **álea extraordinária** compreende riscos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis – estes ensejam revisão contratual.

Fato do Príncipe	→	Caráter Geral - Incide sobre todos os contratos
Fato da Administração	→	Caráter Específico - Incide diretamente no contrato
Álea Ordinária	→	Risco normal de mercado assumido pelo contratante
Álea Extraordinária	→	Riscos imprevisíveis que ensejam revisão do contrato

Maria Silvia Di Pietro (2015) denomina álea **ordinária ou empresarial,** e para essa autora o **reequilíbrio pode surgir**: da alteração unilateral pela administração pública; do fato do príncipe; do fato da administração; da álea econômica (teoria da imprevisão).

18.3.10. Penalidades

O novo regimento jurídico de licitações e contratos trouxe muitas novidades na disciplina de sanções administrativas.

A aplicação de penalidades pela administração tem como **principal finalidade** coibir a prática de atos ou condutas em desacordo com o contratado. Assim, cometendo o contratado alguma infração na execução do contrato, a administração tem o **dever** de aplicar as sanções correspondentes.

Registre-se que na a aplicação das sanções **devem ser considerados**: I – a natureza e a gravidade da infração cometida; II – as peculiaridades do caso concreto; III – as circunstâncias agravantes ou atenuantes; IV – os danos que dela provierem para a Administração Pública; V – a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle.

De modo simples, podemos dizer que **a infração administrativa deriva do descumprimento das regras do regime jurídico de direito público**. Nesse contexto, a nova Lei trouxe, no art. 155, um rol de condutas do licitante/contratado que poderão ser consideradas infrações administrativas.

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as **seguintes sanções**:

> I – a **advertência**, normalmente é reservada para a inexecução parcial do contrato sem muitas consequências ou danos à Administração Pública, ao funcionamento dos serviços públicos ou interesse coletivo, pois, se isso ocorrer, necessariamente incidirá sanção mais gravosa;
>
> II – a **multa**, que será aplicada para todas as infrações trazidas no art. 155, na forma do edital ou do contrato, no percentual de 0,5% até 30% do valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta;
>
> III – **impedimento de licitar e contratar**: impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção, pelo prazo máximo de 3 (três) anos;
>
> IV – **declaração de inidoneidade para licitar ou contratar**: impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos.

As sanções previstas anteriormente **poderão ser aplicadas juntamente com a multa**, oportunizando-se a defesa ao contratado no prazo de 15 (quinze) dias úteis. A sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar será precedida de análise jurídica e observará as seguintes regras previstas no § 6º do art. 156 da nova Lei:

> I – quando aplicada por órgão do Poder Executivo, será de competência exclusiva de ministro de Estado, de secretário estadual ou de secretário municipal e, quando aplicada por autarquia ou fundação, será de competência exclusiva da autoridade máxima da entidade;
>
> II – quando aplicada por órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública no desempenho da função administrativa, será de competência exclusiva de autoridade de nível hierárquico equivalente às autoridades referidas no inciso I do § 6º do artigo 156, na forma de regulamento.

Atenção → Qualquer que seja a sanção que a administração pretenda aplicar, deverá ser assegurado ao contratado o direito de exercer sua defesa prévia.

Registro, ainda, que essas penalidades **resultam do poder disciplinar** conferido à administração pública – e não do poder hierárquico, visto ser este necessariamente um poder interno.

18.3.11. Extinção dos Contratos Administrativos

A **conclusão do objeto ou o fim do período de contratação** é a forma natural de extinção dos contratos administrativos: uma vez cumprido o objeto ou terminado o prazo da contratação, a extinção ocorre automaticamente, dispensando qualquer ato formal de declaração.

No entanto, a extinção dos contratos administrativos também **poderá ocorrer da seguinte forma**:

- determinada por **ato unilateral** e escrito da Administração, exceto no caso de descumprimento decorrente de sua própria conduta;
- **consensual**, por acordo entre as partes, por conciliação, por mediação ou por comitê de resolução de disputas, desde que haja interesse da Administração;

- determinada por **decisão arbitral**, em decorrência de cláusula compromissória ou compromisso arbitral, ou por decisão judicial.

A extinção determinada por ato unilateral da Administração e a extinção consensual deverão ser **precedidas** de autorização escrita e fundamentada da autoridade competente e reduzidas a termo no respectivo processo.

A **Rescisão Unilateral** é aquela que somente a administração pode fazer, mas deve estar fundamentada/motivada, e assegurada a defesa prévia do contratado – em regra, decorre do descumprimento de obrigações contratuais pelo contratado (nesse caso, é também denominada de **rescisão com culpa**); por motivo de interesse público, ou quando se tratar de caso fortuito ou força maior.

Quando a extinção decorrer de culpa exclusiva da Administração, o contratado será ressarcido pelos prejuízos regularmente comprovados que houver sofrido e **terá direito a**: devolução da garantia; pagamentos devidos pela execução do contrato até a data de extinção; pagamento do custo da desmobilização.

Quando a rescisão é oriunda de fato do príncipe, fato da administração, caso fortuito ou força maior, diz-se **rescisão sem culpa**: trata-se da teoria da imprevisão, segundo a qual atos ou fatos não provocados pelo contratante e ocorridos após a assinatura do contrato – impeditivos para o cumprimento de obrigações assumidas – isentam o contratado de eventuais responsabilidades pela não execução.

A **Rescisão Bilateral**, por sua vez, ocorre mediante acordo entre as partes, quando for conveniente à administração fazê-lo, sendo tratada como **rescisão amigável/consensual**. A rescisão contratual pode ser provocada pela Administração contratante – ou pelo próprio contratado, no caso de rescisão amigável ou quando houver descumprimento de obrigações pelo Poder Público.

Por fim, a **Rescisão Judicial** se dá mediante **ação ajuizada pelo particular contratado**, que deve estar fundamentada no descumprimento de obrigações contratuais pela administração contratante.

Diferente da rescisão é a anulação: **a anulação implica** desconstituição do contrato e supressão de seus efeitos.

De acordo com o art. 148 da Lei nº 14.133/2021, a declaração de nulidade do contrato administrativo **opera retroativamente,** impedindo os efeitos jurídicos que ele deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.

Atenção → A Lei permite que a declaração de nulidade do contrato só tenha eficácia em momento futuro, com tempo suficiente para que a administração efetue nova contratação, visando assegurar a continuidade da atividade administrativa.

No entanto, **a nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar** o contratado pelo que ele houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados (desde que não causados pelo contratado). Essa indenização encontra amparo no preceito que veda o enriquecimento sem causa, ou seja, a Administração não pode declarar a nulidade de contrato para fins de enriquecimento, para deixar de pagar pelo que já foi executado.

A anulação e a respectiva indenização (se couber) deverão ser formalizadas em processo administrativo que assegure ao contratado o contraditório e a ampla defesa.

Atenção → A **indenização resulta exclusivamente da anulação**. Da rescisão podem resultar: ressarcimento de prejuízo; devolução de garantia; pagamento pela execução até a data da rescisão; e pagamento do custo da desmobilização.

19

NOÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS[1]

O estudo das políticas públicas analisa o Estado e o uso do poder; analisa o Estado em ação; analisa o que o governo faz ou deixa de fazer e seus impactos na sociedade e no desenvolvimento econômico.

A política pública se desenvolve internamente e no torno das instituições governamentais (Presidência da República, Governos Estaduais e Municipais, Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, Senado, Assembleias Legislativas, Câmaras de Vereadores, Tribunais Federais e Tribunais Estaduais). **Essas instituições detêm o poder** político exercido por meio de organizações e órgãos públicos que atuam em diferentes âmbitos de concepção, implementação e avaliação de políticas públicas.

Em face da complexidade que envolve a política e o meio público, o Governo e a Administração Pública passaram a adotar o **planejamento** com vistas a melhorar a assertividade das decisões e obter melhores resultados quanto à eficiência e à eficácia na aplicação dos recursos. Exemplo de vinculação da abordagem de políticas públicas com planejamento governamental é trazido por Paludo e Procopiuck (2014), quando colocam as políticas públicas como centrais num modelo de fortalecimento da integridade ambiental, da vitalidade econômica e a da equidade social, que enfatiza a necessidade de as ações públicas considerarem conjuntamente a **sustentabilidade nas seguintes dimensões**: social, econômica, ecológica, espacial, e cultural[2].

Preliminarmente, **é importante entender que "políticas públicas são "públicas"**(Rua, 2009). São públicas porque são resultantes de decisões públicas, ou seja, decisões de agentes públicos que detêm competências e

1. Capítulo escrito em co-autoria com o Dr. Mario Procopiuk.
2. Para aprofundamento sobre planejamento e planejamento estratégico governamental, ler Paludo e Procopiuck, **Planejamento Governamental**, 2ed, Atlas, 2014.

poder de representação de parcelas de poder do Estado. É o caráter jurídico que, em última instância, determinará o caráter público da política.

Atenção 1 → O termo "**público**" refere-se àquilo que é de interesse público e não apenas ao que interessa ao Estado/Governo/Administração.

Atenção 2 → Há políticas públicas concebidas e executadas por atores não públicos, mas **o Estado sempre estará presente**, visto que há decisões/ações que são exclusivas do Estado.

Inicialmente centralizadas e realizadas pelos governos, as políticas públicas, **no atual contexto democrático-descentralizado contam com a participação de atores públicos e privados** (em forma de parcerias) e a participação da sociedade local – trata-se de uma forma encontrada para minimizar as incertezas, integrar esforços, e atender demandas sociais. Com o avanço da Governança no meio público, houve aumento dos atores, de natureza, grupos e classes sociais heterogêneas, não ligados ao Governo ou Partidos políticos.

Atenção → As políticas públicas congregam **atores** políticos, técnicos e administrativos – públicos, privados e do terceiro setor.

As políticas públicas são elaboradas e implementadas com **diversas finalidades**: promover mudanças, manter os partidos no poder, promover a justiça social, fortalecer a democracia, atender as demandas da sociedade, promover o desenvolvimento – com vistas a melhorar a qualidade de vida das pessoas. São escolhas que os governos fazem para atender as necessidades/demandas da sociedade nas diversas áreas como saúde, educação, assistência social, segurança etc.

No Brasil dois pontos merecem destaque: **a CF/1988**, quanto à distribuição de competências pelas políticas públicas, repartição tributária e judicialização; e **a Reforma do Estado de 1995**, quanto à flexibilidade, descentralização administrativa e parcerias.

Embora haja um leque de políticas públicas obrigatórias estabelecidas pela própria CF/1988 (saúde, educação, previdência social etc.), atualmente, um dos **principais critérios** de decisão das políticas públicas é o da racionalidade, apoiada na perspectiva econômica de produção e desenvolvimento. **As prioridades**, por sua vez, são decididas politicamente, de acordo com os grupos que detêm o poder.

As **políticas públicas não são isoladas**, mas integradas no conjunto de políticas público-governamentais – apesar disso, mesmo considerando os avanços obtidos e a disponibilidade de instrumentos – ainda **falta maior coordenação** quanto às políticas entre si e quanto aos níveis federal, estadual/regional e municipal/local.

Por fim, registre-se que **a efetiva compreensão do que seja política pública passa pela compreensão**: do contexto histórico em que ela se desenvolve, dos meios de ação, dos recursos e competências que abrange, das esferas governamentais em que pode ser aplicada, do modo como as instituições estatais e a sociedade se organizam para concebê-las e implementá-las, das técnicas aplicáveis para concretizá-las e avaliá-las, e dos resultados pretendidos/obtidos.

19.1. CONCEITOS

Política pública é um conceito que comporta diferentes expressões. Existem várias definições esclarecedoras a respeito, que são importantes para formar uma ideia geral sobre o que seja política e política pública.

Inicialmente, convém lembrar que política pública é diferente de política. **Política é ampla**, envolve um "conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos" (Rua, 2009). **Política pública é específica**, cujos conceitos veremos a seguir.

Atenção → Política **é diferente** de política pública. Política tem cunho geral e política pública tem soluções/ações específicas.

Frey (2000) conceitua e diferencia os seguintes termos: **Policy** – está relacionado aos **conteúdos concretos da política**, ou seja, à configuração dos programas políticos, a questões técnicas e ao conteúdo material das decisões políticas; **Politcs** – diz respeito ao **processo político**, normalmente de caráter conflituoso quanto à imposição de objetivos, à definição de conteúdos e às decisões de distribuição de poder e de recursos públicos; **Polity** – se refere à **organização do sistema político**, moldada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo.

A política pública, **como conteúdo**, é a manifestação do governo sobre o que pretende realizar com base em leis, regulação, decisões, comandos executivos e judiciais. Estes meios formais de manifestação de políticas públicas, embora normalmente presentes, não são imprescindíveis para

que elas se configurem. Há, pois, possibilidade de existência de políticas públicas implícitas ou, de outro modo, não formalmente declaradas (Birkland, 2010).

A política pública, **como processo**, é um meio utilizado pela sociedade que congrega atores, recursos e atividades. Tem como entrada[3] uma demanda e como saída um produto e/ou serviço destinado a atender as necessidades dos cidadãos ou do próprio governo. No dizer de Birkland (2010) é o meio pelo qual a sociedade se organiza, regula e governa.

Procopiuck (2013) apresenta e comenta os seguintes conceitos de política pública:

- **política pública** é qualquer coisa que os governos escolhem fazer ou não fazer (Dye, 1972). A amplitude deste conceito o coloca com limitada aplicabilidade operacional para se compreender o que, efetivamente, a política pública significa.
- **política pública** é um amplo guia para decisões presentes e futuras, selecionadas à luz de condições dadas a partir de um número de alternativas, de decisões concretas ou conjunto de decisões projetadas para executar um curso escolhido de ações de um programa, composto por objetivos desejados (metas) e por meios para realizá-lo "(Daneke e Steiss, 1978). Este conceito trata mais de decisões planejadas do que, efetivamente, sobre o que seria a política pública.
- **política pública** é uma ampla estrutura de ideias e valores dentro da qual decisões são tomadas e a ação, ou inação, levada a efeito por governos em relação a alguma questão ou problema "(Brooks, 1989). Apesar de mais completo, este conceito deixa de considerar os meios e recursos que definirão se, efetivamente, se trata de política pública viável ou de mero discurso idealista.
- **Políticas públicas**, tradicionalmente, compreendem o conjunto das decisões e acepções propostas geralmente por um ente estatal, em uma determinada área (saúde, educação, transportes, reforma agrária etc.), de maneira discricionária ou pela combinação de esforços com determinada comunidade ou setores da sociedade civil (Tude, 2010). Embora esclarecedor, este conceito se limita à proposição de decisões e acepções por entes estatais sobre áreas de interesse da sociedade. Nada esclarece, portanto, sobre as condições de aceitação e implementação de tais propostas.

3. Inputs *(entradas)* ou withinputs *(entradas oriundas de agentes do sistema político)*.

Maria das Graças Rua entende que políticas públicas são entradas resultantes da atividade política e compreendem um conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores/recursos.

Assim, **entendemos política pública como** um conjunto de processos, decisões e ações quanto a alocação de recursos, que congregam diferentes atores e concentram esforços, utilizados pelos governos com vistas a mudar uma realidade, promover o desenvolvimento, efetivar direitos e atender necessidades público-sociais.

Todas as políticas públicas devem, direta ou indiretamente, contribuir para manter ou melhorar o bem-estar da coletividade.

19.2. CARACTERÍSTICAS COMPONENTES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas possuem **diversas características**: estão presentes em todas as áreas de atuação governamental; têm como propósito o interesse público ou social; possuem normas regulamentadoras; congregam atores públicos e privados; há uma (ou mais) instituição pública responsável; sofrem influência das instituições públicas; implicam tomada de decisão em diversos níveis; são compostas por várias etapas; demandam ações específicas/concretas para implementação/execução; têm público-alvo (amplo ou restrito); têm objetivos definidos; impactam a realidade social, política e econômica; refletem a capacidade dos governos e gestores públicos; e seus resultados influenciam o processo eleitoral[4] (se forem bons há maior chance de os governantes se reelegerem).

De acordo com Gerton (2010), a política pública apresenta um núcleo de configuração e enfrentamento de uma situação-problema e **componentes** que tendem a ser constantes, como: **uma agenda** que delineia os contornos, define os envolvidos e as estratégias para enfrentar a situação-problema; **atores** que apresentam, interpretam e respondem a situação-problema; **recursos** que são afetados pela situação-problema; **instituições** que lidam com a situação-problema; e **níveis de governo encarregados** de conduzir a situação-problema.

No que se refere aos aspectos orçamentários e financeiros, para que uma política pública seja implementada, devem ser respeitados os procedimentos disciplinados nos instrumentos orçamentários vigentes, quais sejam: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual.

4. Em relação ao programa bolsa-família, Cynthia Cunha (2014) afirma "há evidências consistentes do impacto eleitoral desta política para o governo federal".

19.3. CLASSIFICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A **política pública formal** se revela por meio de textos, práticas, símbolos e discursos que definem e difundem valores, viabilizam a execução de serviços e fornecimento de bens. O aspecto formal da manifestação das políticas públicas é predominante nas sociedades contemporâneas, mas elas, não necessariamente, necessitam de normatização para que ganhem existência e sejam implementadas (Birkland, 2010).

É com base nas características de políticas públicas formais que tem origem e fundamentos as classificações tratadas a seguir.

19.3.1. Quanto à sua natureza

Quanto **à natureza**, as políticas públicas podem ser classificadas como simbólicas ou materiais.

- **Políticas materiais:** são meios de ação governamental que podem, por um lado, prover os seus destinatários de recursos ou de poder substantivo ou, por outro, impor-lhes desvantagens que os levem a diminuir suas capacidades de acumulá-los. Ex.: as que instituem cotas no ensino superior para grupos sociais menos favorecidos, criam diferenciação entre pessoas tributadas e não tributadas, etc.
- **Políticas simbólicas:** tendem a apresentar impactos relativamente baixos sobre as pessoas. Elas não chegam a se concretizar de modo que seus resultados possam ser aferidos objetivamente por serem normalmente intangíveis. Ex.: as que procuram fortalecer sentimentos de patriotismo, comportamentos pacíficos, de justiça social, de posturas éticas etc.

Outra nomenclatura quanto à natureza é dada pelos termos: estruturais, conjunturais, emergenciais. As **estruturais** são de longo prazo e provocam mudanças; as **conjunturais** são incrementais e de curto prazo; as **emergenciais** são para o imediato (situações de urgência ou calamidade pública).

19.3.2. Quanto à sua finalidade

As políticas públicas, quanto à sua **finalidade e/ou impacto**, podem ser classificadas em constitutivas, distributivas, redistributivas e regulatórias.

- **Políticas constitutivas:** criam ou estruturam as condições para tratamento sistematizado de determinados problemas. A constituição dessa política normalmente é essencial para aprovação da legislação que a detalhe, a especifique e lhe destine meios e recursos para consecução de determinados fins. Nesse sentido, representa base para previsão de orçamentos, criação de órgãos responsáveis pela sua implementação e manutenção etc.
- **Políticas distributivas**: estruturam meios para distribuir recursos, o que pode ocorrer via subsídios para aquisição de produtos ou contratação de serviços ou, ainda, mediante concessão de benefícios diretamente aos interessados. A definição de como os recursos terão sua distribuição e de quem serão os beneficiários normalmente é feita por meio de legislação específica.

As políticas distributivas **quando abrangem grande número de beneficiados** têm baixo grau de conflito (há consenso ou indiferença). **Quando se referem a grupos específicos** o conflito estará presente. São políticas clientelistas, e, em regra, executadas mesmo que haja carência de recursos.

- **Políticas redistributivas**: são políticas com finalidade de mudar o nível de concentração de recursos por meio da instituição de mecanismos de repasse de pontos de maior concentração para os de menor concentração. Ex.: Bolsa-família.

As políticas redistributivas são marcadas pelo **alto grau de conflito**, visto que beneficiam uns em detrimento de outros (soma-zero). Seu objetivo final é normalmente melhorar o perfil de distribuição de renda.

- **Políticas regulatórias**: viabilizam o controle do Estado sobre a utilização de recursos ou sobre a execução de atividades por diferentes segmentos sociais e econômicos. As políticas regulatórias impõem padrões de comportamento a indivíduos ou a grupos, com fins de preservar o interesse público quando em conflito com interesses particulares, mantendo equilíbrio em relações competitivas entre pessoas, grupos informais, organizações formais na sociedade.

As políticas regulatórias congregam consenso, conflito e coalizão, segundo os interesses dos atores envolvidos.

19.3.3. Quanto à setorialidade

A **setorialidade, ou delimitação temática**, tem como premissa a adoção de estratégias de regulação situacional ativa e autônoma para produção de regras do jogo político em dado espaço definido pela própria conceituação da situação-problema. A configuração setorial de políticas públicas tende a elevar a complexidade da coordenação pela ampliação e indefinição de limites claros de sua abrangência em termos de hierarquia, de redes de atores e de interesses abrangidos. Ex.: políticas de combate às drogas, de conscientização sobre problemas ambientais, de promoção de direitos do cidadão, etc.

A limitação de uma política setorial trará dificuldades para definição de responsabilidades institucionais para sua execução. A produção de resultados concretos pelo Estado, na mesma proporção da indefinição de responsabilidades, tende a ser de mais difícil mensuração pela indefinição de unidades de análises dispersas no seio da sociedade.

19.3.4. Quanto à dimensão territorial

A **territorialidade, ou delimitação geográfica**, tem como fundamento a ação estratégica de arcabouços institucionais mais permanentes e claramente delimitados. Há, assim, maiores possibilidades de coordenação e de controle por atores detentores de autoridade legítima sobre dada circunscrição territorial. Ex.: políticas de desenvolvimento do semiárido, de combate ao contrabando e descaminho em fronteiras etc.

19.3.5. Quanto às características de coordenação ou gestão

As políticas públicas podem ser classificadas quanto às possibilidades de coordenação ou gestão, em:

- **Políticas públicas verticais:** em termos de coordenação, são as **mais tradicionais e comuns** de serem encontradas. São políticas desenvolvidas com base em estruturas organizacionais relativamente simples e, normalmente, conduzidas a partir de diretrizes mais amplas emanadas de órgãos centrais. Destas estruturas mais amplas emanam decisões que servem de guias gerais para decisões subsequentes até chegarem aos níveis operacionais de execução concreta da política. Ex.: definição de responsabilidades sobre a educação básica e superior no Brasil, política tributária, política de desenvolvimento urbano brasileira.

Em políticas verticais, os âmbitos hierarquicamente inferiores devem seguir as diretrizes superiores e coerentemente com elas executarem as ações de sua competência. O **grande desafio para os governos** é manter um mínimo de capacidade política de direção para assegurar coerência, uniformidade e equidade, e, ao mesmo tempo, permitir suficiente nível de autonomia para assegurar que a política operacional seja efetiva para gerar resultados consonantes com demandas e valores locais.

Atenção → Políticas verticais são as políticas nacionais desenvolvidas regionalmente. Exceto na educação fundamental, a União é o principal financiador, normatizador e coordenador dessas políticas públicas, mas os Estados e Municípios são responsáveis pela execução.

- **Políticas públicas horizontais:** políticas horizontais ou mutuamente integradas, são desenvolvidas entre partes de uma mesma organização pública ou por organizações situadas hierarquicamente em um mesmo âmbito. Ex.: políticas de coleta e destinação de resíduos urbanos por municípios situados em áreas metropolitanas, políticas de combate ao tráfico de drogas no Mercosul etc.

A articulação horizontal de políticas públicas **ainda é um desafio**. Os problemas horizontais não se ajustam a "caixas" – eles não respeitam territórios, não se ajustam a jurisdições departamentais, não respeitam fronteiras. Eles não se ajustam às definições constitucionais sobre as competências e responsabilidade de âmbitos de governo – ou mesmo a competências e responsabilidades de países. Os problemas horizontais são desafiantes porque muitos jogadores controlam um recurso, uma "chave", e todas as chaves têm que ser alinhadas concomitantemente para se obter resultados adequados (Bourgon, 1996).

19.3.6. Quanto à abrangência

As políticas Públicas, quanto à abrangência, classificam-se em: Universais, Segmentais, Fragmentadas.

As **Universais** visam atender a toda uma população. As **Segmentadas** destinam-se a segmentos específicos, dentro da população, e as **Fragmentadas** atendem apenas parte da população de um segmento.

19.4. ANÁLISE E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A análise de políticas públicas é um campo de prática profissional, **de natureza multidisciplinar,** que envolve análise racional de conteúdos e de consequências de políticas, **em especial relacionadas à sua constituição, à gestão e ao planejamento público**- o que inclui questões como a eficácia, legitimidade e sustentabilidade da ação pública**.** De modo simples, a análise de políticas públicas consiste no "estudo da ação de autoridades públicas dentro de uma sociedade" (Mény e Thoening, 1989).

Ham e Hill (1984), classificam a Análise de Políticas Públicas em duas categorias: **Análise de Políticas Públicas**: tem por objetivo produzir conhecimentos sobre o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. **É de orientação prescritiva** e tem como finalidade explicitar o processo político no qual são processadas e do qual derivam políticas públicas; **Análise para Políticas Públicas**: tem como objetivo auxiliar os formuladores de políticas públicas por meio do aporte de conhecimentos ao processo de elaboração, enfatizando questões de tomada de decisão. Sua natureza é de **caráter propositivo ou prescritivo** e tem como finalidade se constituir em meio prático para solução de problemas sociopolíticos.

Métodos/modelos de Análise/Formulação de Políticas Públicas:

- **Método Racional-compreensivo**: parte do pressuposto de que a intervenção por meio de políticas públicas deve ter sustentação em **ampla análise prévia** dos problemas sociais que contextualizam a situação-problema a ser resolvida, considerando as preferências mais relevantes da sociedade. O método é ousado, a decisão é demorada, o governo é o principal ator, e é mais utilizado para mudanças e decisões de grande impacto.

Atenção → Nesse método, primeiro definem-se os fins/objetivos; todos os aspectos importantes são analisados; e a **boa política** é aquela que apresenta o meio mais adequado para alcançar os fins/objetivos desejados.

- **Método Incremental**: processo que busca garantir gradualmente a obtenção de equilíbrio dinâmico com o entorno social e organizacional por meio de mudanças paulatinas nas diretrizes, que racionalmente sustentarão ações conduzidas intencionalmente em direção à obtenção de resultados práticos. Nesse método, as ações político-administrativas teriam de ser conduzidas de modo flexível, seguindo trajetória sustentada em bases históricas, já sedimentadas, que permitam algum

nível de projeção, ou tendências, emanadas de políticas mais globais. Isso permitiria a redução da incerteza associada à escolha de uma estratégia de ação. E, por conseguinte, poderia ser entendido como um processo de aprendizagem interativa de todos os membros envolvidos nas ações estratégicas e que atuam sob diretrizes gerais com a finalidade de atingir objetos de modo consistente ao longo do tempo (Quinn, 1978). Embora a decisão seja rápida, o método é conservador e mais aplicado em situações de conflitos.

Atenção → Nesse método, os problemas são solucionados aos poucos; aspectos importantes não são analisados (conhecimento limitado); os fins/objetivos não são claros e são definidos/redefinidos em conjunto com os meios; e a **boa política** é aquela que diversos atores/analistas concordam com a decisão tomada.

- **Método Mixed-Scanning:** Segundo Etzioni (2009) esse método consiste numa tese (lógica racional), numa antítese (lógica incremental), que culminam numa síntese/mix. Etzioni também nominou as decisões de ordinárias/incrementais e fundamentais/estruturantes. As **estruturantes** adaptam-se ao modelo racional, têm cunho estratégico e definem as diretrizes para as políticas. As **incrementais/ordinárias** aplicam-se no curto prazo e são decorrentes das decisões estruturantes.

Atenção → Esse método pode ser entendido como um mix dos modelos racional e incremental.

Outras abordagens sobre Análise/Formulação de Políticas Públicas:

Abordagem	Características
Institucional clássica	• enfatiza o papel do Estado na concepção e implementação das políticas públicas, com relativamente pouca atenção na relação entre a estrutura das instituições políticas e o conteúdo da política pública; • o foco está em entender como são definidas a estrutura e a organização, como são distribuídos os deveres e funções das instituições governamentais específicas; • as instituições governamentais são vistas como padrões estruturados de comportamento de indivíduos e grupos com capacidade de influenciar a formulação da política pública; • as instituições podem ser estruturadas com função de facilitar ou obstar o andamento de políticas públicas em função de diferentes interesses.

Abordagem	Características
Neoinstitucionalista	Como contraponto ao modelo institucional clássico, James March e Johan Olsen (2006), atribuem as seguintes características ao neoinstitucionalismo: • os atores políticos são dirigidos por deveres e papéis institucionais, ao invés de por egoísmo calculado; • a política é organizada em torno da construção e da interpretação de significados, ao invés da criação de escolhas; • as rotinas, as regras e as formas se desenvolvem em processos historicamente dependentes, ao invés de resultarem de momentos de configuração de equilíbrio pontuado; • as instituições políticas não são simples ecos de forças sociais; e as estruturas institucionais são algo diferente, ou mais do que uma arena de competição entre interesses rivais; • as instituições, além de estruturarem políticas, pautam o comportamento de atores sociais por definirem quem é capaz de participar em determinada arena política; estruturar várias estratégias políticas dos atores, e sem depender de que existam consensos, influenciarem o que tais atores acreditam ser possível e desejável, ou seja, as suas preferências (Steinmo, 2001).
Processual	• tem **foco no processo** político, visto como atividades políticas são estruturadas sequencial e logicamente em fase de identificação de situação-problema, formulação de agenda, legitimação, implementação e avaliação; • encontra-se detalhado por meio do Ciclo/processo de Política.
Grupos de interesse	• De acordo com a **Teoria dos Grupos**, as políticas públicas podem ser vistas como resultado da articulação organizada de indivíduos ou organizações com interesses convergentes, que utilizam influência e poder de pressão para impor ao Estado a adoção de medidas que os beneficiem. Há duas formas de configuração de tais grupos: **Grupo de interesse**: é formado por pessoas físicas e/ou jurídicas que, explicita ou implicitamente, defendem determinados propósitos, interesses, aspirações ou direitos que lhes coloquem em situação de vantagem em relação ao restante da sociedade ou de outros grupos quanto à alocação de recursos ou de poder. **Grupo de pressão**: é o grupo de interesse detentor e com potencial de utilizar ativa e intencionalmente recursos humanos e materiais para a priorizar seus objetivos em discussões políticas até atingi-los. Os objetivos podem ser no sentido de defesa de mudança ou de manutenção do *status quo*. • a política pública resulta de tentativas de obtenção de equilíbrio entre interesses de diferentes grupos, tendo como foco central de análise a interação entre eles; • os grupos representam meio de intermediação entre os indivíduos e os governos e sua formação decorre da associação de indivíduos com interesses comuns para tentarem, formal ou informalmente, imporem demandas ao governo;

Abordagem	Características
Grupos de interesse	• a política é vista como arena de luta entre grupos de interesse que procuram influenciar a política pública enquanto a função do sistema político seria servir de ambiente institucional com incumbência de administrar os conflitos emergentes. A política pública representaria o equilíbrio possível obtido na resolução de tais conflitos; • a força dos grupos seria representada pelo número de participantes, pela importância dos recursos, pela capacidade de liderança, pela sua organização e coesão interna, e pelo nível de domínio dos canais de acesso aos tomadores de decisão; • o mecanismo de influência sobre o governo corresponde à pressão imposta a este por meio de negociação e barganha.
Racional	• a política pública resulta do cumprimento eficiente de metas metodológica e racionalmente predefinidas; • a racionalidade levaria à elevação da eficiência na aplicação de recursos para obtenção de resultados otimizados; • a eficiência da política pública resultaria do cálculo do nível de satisfação ou insatisfação gerado para elevar valores social, política e economicamente demandados pela sociedade; • é aceito que os tomadores de decisão são conhecedores das preferências e valores da sociedade e sua importância relativa e de que detêm domínio sobre as alternativas políticas possíveis e controle sobre suas consequências; • os cálculos sobre as relações entre custos e benefícios se constituem nos parâmetros decisórios para escolha de alternativas mais eficientes.
Sistêmica	• a política pública é resultado da manifestação do sistema político para atender às necessidades e forças originadas na sociedade; • as demandas e forças externas se configuram em *inputs*, o sistema político representa o meio de processamento de meios para atendê-las, a política pública representa o *output*, ou seja, a resposta à sociedade; • o sistema político é formado por estruturas e processos inter-relacionados destinados a alocar autoritariamente valores e recursos para a sociedade; • o sistema é formado por instituições e atividades em funcionamento para transformar demandas em decisões impositivas para execução legitimada da política pública.

Registre-se, ainda, o **modelo lata de lixo (ou *garbage can*)**, que contempla um conjunto de soluções não vinculadas a um problema e/ou objetivo específico – apresentadas por atores estatais e não estatais. Quando surge um problema específico procura-se nessa "lata de lixo" uma solução compatível e faz-se as adaptações necessárias.

Atenção → Nesse modelo, as soluções procuram os problemas para resolver.

Por fim, o modelo **coalização de defesa** apregoa que um ator sozinho não move o sistema político. Assim coalizações são formadas por diversos atores, a fim de que uma política pública possa ser viabilizada.

Atenção → A grande **maioria das políticas são incrementais** – em face da dificuldade em se dar grandes saltos ou promover grandes mudanças; e as decisões guiam-se pela **racionalidade limitada**, visto que não é possível analisar exaustivamente todos os aspectos relacionados.

19.5. PROCESSO/CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

19.5.1. Formação da Agenda

Agenda pública é um espaço em que os principais temas/problemas nacionais, regionais e locais encontram-se reunidos. É importante notar que a agenda pública pode envolver questões relacionadas a todos os Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

A formação de agenda é um **processo pré-decisório** pelo qual passam os temas/problemas que irão integrar a agenda governamental.

A literatura[5] considera que temas que não integram a agenda pública são apenas "estado de coisas" – **algo não prioritário**, mas que gera insatisfação e incomoda determinado número de pessoas. Se evoluir para algo prioritário, tem-se uma questão/problema político.

Nesse processo existem dois tipos de atores. **Atores visíveis** são os que têm destaque na mídia e para o público. Ex.:presidente, ministros, políticos. Têm maior poder para influenciar a formação da agenda. **Atores Invisíveis** são os servidores públicos, os especialistas, os acadêmicos. Têm menor poder para influenciar a formação da agenda e maior poder para apresentar alternativas, influenciar os atores visíveis e apresentar alternativas.

Atenção → O poder da agenda é compartilhado entre os atores; no entanto, o presidente da república possui o maior poder, pois como chefe do Poder Executivo pode fazer valer suas preferências, inclusive mediante a edição de medidas provisórias com força de lei.

5. Kingdon, 1995; Cohen *et al.*, 1972, *apud* Heber Rocha, 2012; Capella, 2005.

Para explicar como os problemas integram a agenda, utiliza-se o **modelo de fluxos múltiplos**, que classifica o governo como uma "anarquia organizada" que compreende **três fluxos decisórios**: fluxo de problemas; fluxo de soluções e alternativas ou fluxo da política governamental; fluxo da política.

O fluxo de problemas apregoa que para "um tema" se tornar problema deve ser importante e merecer a atenção dos formuladores. Se houver interesse dos formuladores encontra espaço na agenda governamental. O interesse/atenção dos formuladores é despertado a partir da leitura de três itens: **Indicadores**: os indicadores dão informações de determinados fatos/situação social. Podem despertar a atenção para realidades importantes não devidamente atendidas pelo Estado. **Crises ou eventos**: eventos significativos ou momentos de crises despertam atenção da população e podem despertar interesse dos atores envolvidos nas políticas públicas. ***Feedback*** recebido pelas autoridades: os resultados de políticas anteriores pode demandar mudança de direção nas ações futuras.

O **fluxo de soluções** corresponde ao espaço em que são desenvolvidas alternativas para as políticas públicas. Essas alternativas surgem dentro e fora das instituições públicas. Há debates em que se busca o consenso quanto a determinada proposta de solução. Quem apresentou a sugestão busca apoio junto aos atores das políticas públicas, aos membros da comunidade e à sociedade em geral: busca convencê-los da validade da proposta apresentada. Em regra, **as propostas mais aceitas**: congregam valores compartilhados por vários atores, são tecnicamente viáveis e apresentam custos razoáveis.

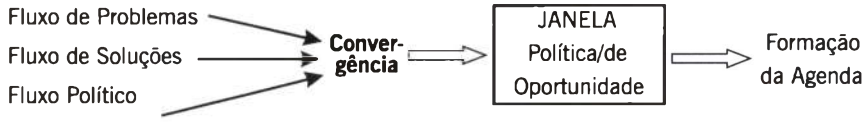
O **fluxo político** tem lógica peculiar: a lógica da atividade política em si. Negociações, barganhas, coalizões, troca de favores – são utilizados para persuasão e obtenção de consenso. Três itens influenciam o fluxo político: O **clima/humor nacional** corresponde ao momento em que grande número de pessoas, ao mesmo tempo, concordam com uma situação. **Forças políticas organizadas** – refere-se aos grupos de pressão acerca de determinado tema. **Mudanças dentro do governo** – legislatura, gestores e pessoas da equipe de governo.

De acordo com a literatura, quando houver convergência dos três fluxos o "tema" entra na agenda governamental e na agenda decisória. Essa convergência é denominada **janela da política ou janela de oportunidade**, visto que contempla: o reconhecimento de um problema; a existência de solução apropriada e condições políticas favoráveis.

Atenção 1 → A janela política/de oportunidade reflete o momento adequado para a entrada de um tema na agenda governamental.

Atenção 2 → Para adentrar a **agenda decisória** é preciso convergência dos três fluxos – para integrar a **agenda governamental** basta convergência do fluxo de problema e fluxo da política.

Para Daniela Oliveira (2011), o empreendedor de políticas tem um papel fundamental quando as janelas se abrem, são eles que **promovem a conexão** dos fluxos independentes.



16.5.2. Processo/Ciclo de Políticas Públicas

Desde a década de 1950, o **processo/ciclo** de política pública, vem sendo utilizado para explicar como a política pública é concebida, escolhida, executada e avaliada. Para Taiane Coelho (2018) o ciclo de políticas públicas oferece um ponto de referência para a avaliação do seu sucesso ou fracasso, e também uma perspectiva para entender o papel dos atores e a qualidade do processo democrático-participativo.

Como regra, uma política pública é configurada e ganha identidade **a partir de um conjunto de decisões** que definem e instituem normas e regras gerais abstratas (leis, decretos, acordos, convênios, tratados etc.) que irão pautar comportamentos e ações de atores individuais e coletivos (decisões administrativas, autorizações, subsídios, etc.) para geração de resultados concretos destinados a solucionar problemas que justificaram sua constituição.

O processo/ciclo de políticas públicas que apresentamos a seguir é reprodução parcial do modelo disponível na página da ENAP[6] – acrescido do momento zero, complementos, destaques e adaptações nossas:

- **O momento zero é o da pré-definição do Problema:** há a identificação e delineamento **inicial** da situação-problema que determinará a definição da diretriz dos objetivos da política pública, e o esforço para sua inclusão na agenda.

6. O conceito inicial dos momentos foram extraídos do texto ENAP: Políticas públicas,*Coletânea – Volume 1,* Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi (2007). O momento zero e o conteúdo complementar é nosso.

- **O primeiro momento é o da agenda** ou da inclusão de determinado pleito ou necessidade social na agenda, na lista de prioridades, do poder público. A "inclusão na agenda" designa o estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirirem *status* de "problema público", transformando-os em objeto de debates e controvérsias políticas na mídia. Frequentemente, a inclusão na agenda induz e justifica uma intervenção pública legítima sob a forma de decisão das autoridades públicas.

Atenção 1 → Sem ao menos um ator importante o tema/problema não fará parte dos debates na arena pública; não fará parte da agenda pública.

Atenção 2 → Nem todos os temas da agenda são objeto de decisão. Os temas objetos de decisão integram uma subagenda denominada **Agenda Decisória**.

- **O segundo momento é o da elaboração**, que consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades, a finalidade, o público-alvo e o modo de execução.

A elaboração de políticas pode ser um **processo racional** baseado em etapas, que vão desde a formulação do problema e avaliação de alternativas até a implementação. Nessa visão o problema é técnico, pode haver conflitos positivos, mas o clima deve ser consensual, e o processo pode ser controlado. Na elaboração **como atividade política** incontornável, as percepções e interesses dos atores estão sempre presentes e a implementação tornar-se-á atividade problemática: a política é vista como barganha, o meio ambiente é conflitivo e o processo caracteriza-se pela diversidade e pelas limitações.

Atenção → Para muitas situações existem soluções prontas; o sistema político optará por uma ou pela combinação das alternativas apresentadas.

- **O terceiro momento é o da formulação**, que inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro.

Atenção → Não confunda elaboração com formulação: a **elaboração** é uma pré-condição para a decisão política, enquanto que a **formulação** é a decisão política com a norma jurídica de formalização (se necessária).

- **O quarto momento é o da implementação**, constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. Trata-se da **preparação para pôr em prática** a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la.

A implementação tem como entrada a decisão tomada e tem a tarefa de traduzir a política em objetivos práticos, criando as precondições necessárias à sua execução. São estruturados sistemas de gestão, alocados e organizados recursos humanos, disponibilizados recursos materiais, aplicadas soluções tecnológicas, implementados sistemas de controle e de monitoração.

O modelo de implementação Top Down apregoa que as decisões e o controle ocorrem de cima para baixo. O modelo Bottom up vê o processo de baixo para cima e considera a colaboração de quem está próximo da ação.

- **O quinto momento é o da execução,** que é o conjunto de ações destinadas a atingir os objetivos estabelecidos pela política. É pôr em prática efetiva a política, é a sua realização. Essa etapa inclui também o estudo dos obstáculos, que normalmente se opõem à transformação de enunciados em resultados, e especialmente, a análise da burocracia.

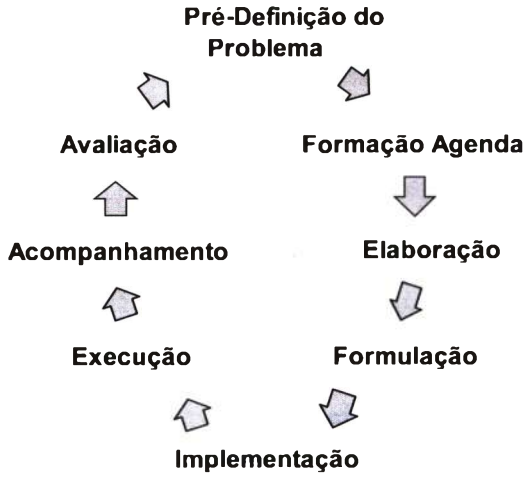
Atenção → Não confunda implementação com execução: a **implementação** é pré-condição para a execução, cria condições favoráveis e contém o plano que guiará a execução, enquanto que a **execução** é a efetiva ação, é o pôr em prática a decisão política.

- **O sexto momento é o acompanhamento,** que é o processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade (e de seus diversos componentes), que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos.

Atenção → O acompanhamento é atividade sistemática de monitoramento da execução **em tempo real**,visando resolver problemas e assegurar a continuidade da execução.

- **O sétimo momento é o da avaliação**, que consiste na mensuração e análise, *a posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas.

A avaliação fornece critérios objetivos para decisões quanto à manutenção, encerramento ou aperfeiçoamento da política pública.



Ciclo/Processo de Políticas Públicas.

Atenção 1 → Os momentos/etapas/estágios do ciclo/processo não são independentes, mas inter-relacionados e/ou concomitantes.

Atenção 2 → É comum as bancas utilizarem **apenas algumas etapas** para definir o ciclo e/ou mesclar etapas com o conteúdo das etapas. A resposta certa não poderá inverter a sequência apresentada.

Atenção 3 → Pode ser acrescentada uma última fase/etapa denominada "**extinção**" e ocorre quando a política pública atingiu seu limite/seu esgotamento – sendo em seguida substituída por outra.

Atenção 4 → De maneira simplificada, o processo/ciclo pode ser visto como: elaboração, implementação/execução e avaliação.

É importante destacar que **a realidade é bem mais complexa que o** processo/ciclo de política; este reflete apenas uma estrutura, uma proposta

lógica de passos racionais – que dependerão dos interesses e do poder dos atores, da vontade política dos governos e da capacidade da administração pública em utilizar instrumentos de governança e participação social, construindo parcerias/acordos com vistas a obter eficiência no desempenho e eficácia nos resultados.

A presença da **estatística oficial** nas etapas do ciclo da política pública, será um ator a influenciar na formulação de novas políticas. A transformação digital proporcionada pela "estatística oficial" é um fato novo e sua adoção pelo poder público tem um amplo caminho ainda inexplorado, mas que certamente trará benefícios reais à sociedade na eficiência operacional, no aumento da assertividade das análises/decisões, e no suporte a criação de novas políticas/serviços públicos (Coppede Junior, 2017).

Por fim, registre-se que **a política terá que ser reinventada**, visto que não alcançará a plenitude dos objetivos, em face da multiplicidade de variáveis/dificuldades existentes.

Atenção → É indispensável à leitura do Capítulo 14, Ciclo de Gestão, em especial do **PPA,principal instrumento de planejamento governamental para as políticas públicas**, contendo também as etapas de implementação, monitoramento, avaliação e revisão.

19.5.3. Conceitos de Avaliação de Políticas Públicas[7]

A avaliação corresponde ao ato de avaliar; **é um processo contínuo de apreciação/análise**. A avaliação de políticas e programas constitui uma das principais ferramentas gerenciais no que se refere a proporcionar maior qualidade ao gasto público e obter melhores resultados na ação governamental.

Para Lucia Queiroz (2016), a avaliação de políticas públicas associa-se à arte e à ciência de evidenciar como ela funciona, como atingiu seus objetivos, e como produziu seus efeitos sobre a realidade.

A avaliação, no PPA, é um processo contínuo e participativo de aperfeiçoamento da administração pública federal, sob a perspectiva de resultados para o cidadão. É uma etapa do ciclo de políticas públicas e gestão governamental e visa melhorar o desempenho dos programas e promover o aprendizado das equipes gerenciais, além de prestar contas ao Congresso Nacional e à sociedade (accountability).

7. Leia também, no Capítulo 12, item 12.4 – Avaliação de Desempenho/Resultados.

O Manual de Avaliação do MPOG afirma que a avaliação pode ser tipificada em razão do seu propósito, a qual pode abranger os aspectos da formulação, do desenho, da coleta de informação, da interpretação de dados, da comunicação e da utilização. **O referido manual apresenta as definições mais utilizadas no que se refere à avaliação:**

- **Quanto à temporalidade**, a avaliação pode ser caracterizada como: **ex-ante**, realizada antes do início de implementação de um programa, onde é necessário projetar o que aconteceria com algumas características da população beneficiária caso o programa fosse executado, comparando os custos e benefícios da iniciativa com as alternativas disponíveis à sua implantação; e **ex-post**, realizada após consolidação ou na fase final de um programa. Normalmente mede resultados e impactos, exigindo levantamento de dados primários sobre o público-alvo, caso o programa não disponha de um sistema de monitoramento desenvolvido. Ex.: análise de processos, de resultados e de impactos.

Atenção → A avaliação ex-ante contempla: a análise **custo-benefício**, que considera a relação monetária em que a política é viável se os benefícios forem maiores que os custos; e a análise **custo-efetividade**, nessa ótica a política viável é aquela que proporciona maior efetividade, que contempla o maior número de benefícios, em face dos recursos disponíveis.

- **Quanto ao objeto**, a avaliação pode ser caracterizada como: **de processo**, relativa à identificação dos aspectos da implementação (insumos, processos e produtos) que podem gerar ganhos ou perdas no atendimento às metas das ações do programa junto ao seu público-alvo; **de resultados**, relativa ao nível de transformação da situação a qual o programa se propõe a modificar. Expressa o grau em que os objetivos do programa foram alcançados; e **de impacto**, que busca conhecer os efeitos produzidos pelo programa em algum(uns) aspecto(s) da realidade afetada pela sua existência, geralmente relacionando-se a resultados de médio e longo prazo e visa à identificação, compreensão e explicação das mudanças nas variáveis e nos fatores relacionados à efetividade do programa.
- **Quanto à execução**, a avaliação pode ser caracterizada como: **interna**, realizada dentro da organização onde se localiza o

programa, conduzida por unidade administrativa diferente da executora, sendo que para o PPA, onde se aplica uma autoavaliação, os trabalhos são realizados pela própria equipe responsável pela gestão do programa; e **externa**, realizada por instituições externas, o que tende a apresentar maior credibilidade junto ao público usuário da informação por utilizar padrões mais rígidos e neutros de análise.

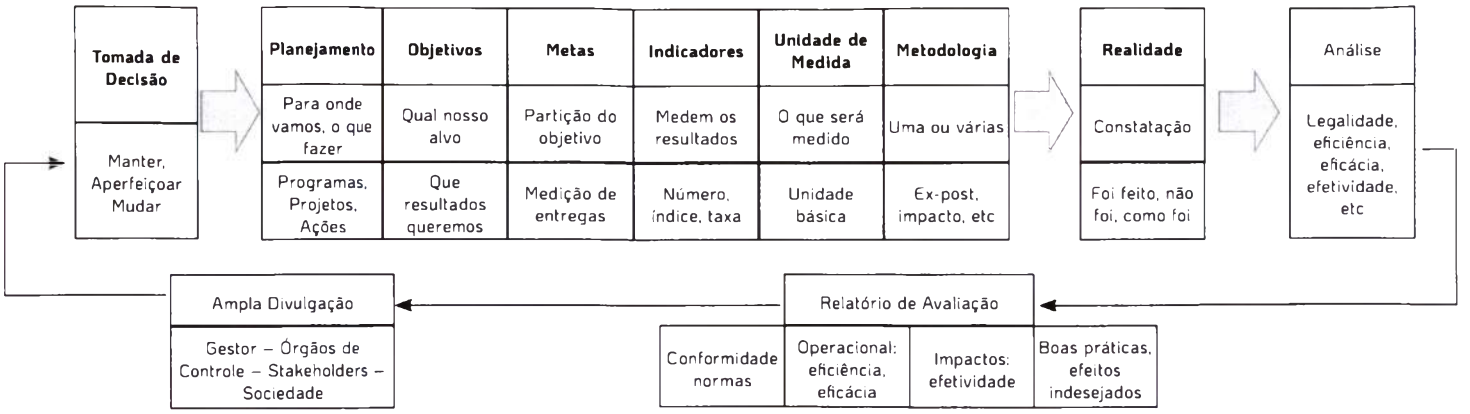
Acrescente-se, ainda, os seguintes conceitos: **avaliação formativa**; consiste na avaliação realizada no decorrer de um programa/projeto/ação, com a finalidade de aperfeiçoá-lo: atua no momento da implementação para identificar se a execução está ocorrendo de acordo com o planejado; e, **avaliação somativa**; refere-se à avaliação final de uma etapa ou de todo o processo/programa/projeto/ação com a finalidade de julgá-lo: tem como objetivo principal analisar a eficácia e a efetividade quanto aos resultados obtidos. Ex.: avaliação ex-post.

Registre-se, também, que na avaliação das políticas públicas deve ser considerado se a implementação das ações dos programas melhoraram/expandiram o atendimento das necessidades da população, e se contribuíram para a redução das desigualdades sociais.

Por fim, a avaliação pode analisar – individualmente ou em conjunto – diferentes aspectos como: economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, legalidade, equidade, sustentabilidade, nível de satisfação, etc.

Atenção → A finalidade essencial da avaliação, **no curto prazo**, é apoiar a tomada de decisão quanto à alocação de recursos, e, **no médio prazo**, servir de instrumento para a promoção da aprendizagem institucional. **Na visão democrática**, a finalidade é proporcionar transparência quanto às ações dos governos e gestores públicos.

O passo a passo para a avaliação de resultados das políticas públicas pode ser visualizado na figura a seguir.



Processo simplificado para avaliação de resultados das políticas públicas.

19.6. A DINÂMICA DA POLÍTICA

Em políticas públicas a compreensão do termo interesse é essencial. Rua (2009) define **interesse** como "qualquer valor considerado importante, útil ou vantajoso, moral, social ou materialmente".

Os interesses podem ser: **objetivos:** são interesses defendidos por classes sociais, grandes grupos organizados em agremiações sociais e políticas para atendimento das respectivas necessidades. Ex.: interesse de empresários em obter lucro, dos empregados em obter melhores salários, dos políticos em obter votos, etc.; **subjetivos:** são interesses vinculados à satisfação de necessidades individuais ou pessoais. Ex.: a satisfação ou insatisfação pessoal com o desempenho de um político, o interesse por determinada atividade profissional ou de laser, etc.

A busca de defesa de interesses **origina a ação com fins de satisfazer necessidades**. Na satisfação de necessidades residem as justificativas para a própria ação política, com fins de obter legitimidade perante a sociedade. **Essas necessidades podem ser**: **materiais**: são necessidades relacionadas às necessidades básicas – como alimentação, moradia, saúde etc. – e aos desejos de posse e ostentação material, como bens móveis e imóveis, dinheiro etc.; **ideais**: são necessidades relacionadas a desenvolvimento intelectual, cultural e a convicções religiosas e políticas. São meios de atendimento de tais necessidades: participação de cultos religiosos, debates políticos, eventos culturais etc.

Os meios utilizados pelos cidadãos para satisfação de interesses e manifestação de necessidades podem ter bases em relações pautadas por cooperação ou competição: **Cooperação**: é a articulação harmônica entre indivíduos ou grupos para obtenção de benefícios comuns. São relações do tipo "**ganha-ganha**", que emergem de trabalhos voluntários, de ações cooperativas etc.; **Competição**: é a articulação baseada em disputa por recursos escassos para obtenção de maiores benefícios individuais ou grupais. São relações do tipo "**ganha-perde**" oriundas de disputas eleitorais, por recursos orçamentários etc.

Numa situação de **cooperação ideal** o consenso se sobressai como natural, enquanto que na **competição extrema** há permanência de desacordos e conflitos: situação de **Consenso**: concordância ou uniformidade de opiniões da maioria ou da totalidade de membros de uma coletividade sobre pensamentos, sentimentos, crenças etc.; situação de **Conflito**: profunda falta de entendimento entre duas ou mais partes. Representa o grau de confronto de interesses para obtenção de um resultado que represente

vantagem para uns e desvantagem para outros. **Até certos limites, o conflito é aceitável**, entretanto, a partir de certo nível, exige que medidas sejam adotadas para minimizá-los ou eliminá-los para que seja mantido um equilíbrio social administrado.

Desse conjunto de características que pautam as relações individuais e grupais na sociedade **surge o Estado/Governo como instância político-administrativa** sob a qual se desenvolve articulação entre interesses objetivos e subjetivos, defesa de necessidades materiais e ideais, em relações de cooperação ou competição, em que vigorem condições de consenso ou conflito.

Com a estrutura organizacional do aparato estatal (Órgãos e Entidades) e pela ação empreendida pelos agentes políticos que agem em seu nome, **ao Estado cabe a administração do conflito** por meio da coerção e da política: **Coerção**: é a repressão ou refreamento, mediante uso da força, de comportamentos considerados inoportunos, inadequados e ilegítimos, de acordo com o convencionado legalmente pela sociedade; **Política**: é o meio de administração de recursos de poder com finalidade de resolver pacifica ou harmoniosamente questões em que interesses são articulados conflituosamente. Na visão de Maria Rua (2009), a política destina-se à resolução pacífica dos conflitos.

Os elementos definidos acima, **articulados conjuntamente**, são essenciais para todo o processo de concepção e gestão de políticas públicas. Portanto, a gestão de política pública é bem mais ampla e complexa que o gerenciamento de negócios privados.

19.7. POLÍTICAS PÚBLICAS, DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL, GOVERNANÇA, DESCENTRALIZAÇÃO, GESTÃO LOCAL

A complexidade das políticas públicas tem originado **iniciativas pontuais**, fragmentadas e descontinuadas no tempo, em face das constantes mudanças decorrentes de influências políticas e da incapacidade de resolver consistentemente os problemas que são postos pela sociedade para o Estado e para a Administração Pública. Essa é a imagem da política pública transmitida pelos meios de comunicação.

No Brasil **vigora e está em desenvolvimento um regime democrático**. Princípios democráticos refletem profundamente no modo como as políticas públicas são desenvolvidas e implementadas. Em regimes democráticos é importante considerar que existem condições essenciais a serem observadas

e respeitadas no que tange à gestão de interesses públicos por meio de políticas públicas.

Os **fundamentos democráticos** que contextualizam e parametrizam o desenvolvimento de políticas públicas são: **a)** o jogo político ocorre com base em regras preestabelecidas, haja vista que as ações e decisões políticas são pautadas direta ou indiretamente por regras constitucionais/legais; **b)** as eleições são periódicas e têm como base o sufrágio (voto) universal – logo, constituem fontes de manifestação de preferências e escolhas do eleitorado sobre amplos programas de governo de políticas públicas; **c)** os mandatos dos eleitos são limitados temporalmente e quanto ao alcance de decisões e ações, o que exige a definição de consistentes linhas de ação, preferencialmente, institucionalizadas em legislação e instrumentos orçamentários de longo prazo para que as políticas públicas tenham continuidade; **d)** a prevalência da vontade da maioria da população, limitada por regras preestabelecidas, é que determinará que tipos de políticas públicas serão priorizadas em cada governo; **e)** a oposição tem participação legítima do jogo político e deve ter condições de assumir o poder por meio do voto popular – logo, sempre terá importância o seu papel de crítica sobre como estão sendo conduzidas políticas públicas e como propositora de diferentes agendas a serem cumpridas caso venha a assumir o poder; **f)** os representantes são responsáveis frente ao eleitorado, de modo que ao cidadão sempre caberá o direito de cobrar a criação de novas políticas púbicas de seu interesse e pela eficiência e eficácia das já existentes; **g)** os clássicos direitos civis (direito à vida, liberdade, segurança, igualdade, entre outros) são garantidos – logo, exigem ações concretas dos governantes para manutenção de políticas públicas permanentes para que os cidadãos os desfrutem na sua plenitude.

Os elementos acima ganharam força na condução dos interesses públicos, principalmente a partir dos fundamentos da **Reforma Gerencial de 1995**. Com a Reforma Gerencial houve claro delineamento sobre o papel da administração pública e o perfil de atuação do Estado na gestão de políticas públicas. Nessa concepção **a administração pública não se restringe** à execução de rotinas ou ao gerenciamento de órgãos públicos: ela **é bem mais ampla** que isso, compreende a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes. **O Estado**, por sua vez, **é mais abrangente**, compreende também o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território; e o **Governo decide** politicamente os principais objetivos, as políticas públicas e as diretrizes de ação nacional.

Atenção → Sobre a reforma Gerencial de 1995, ler Capítulo 5, item 5.7.Para entender a estrutura e organização do Estado/Governo/Administração ler Capítulo 2.

Portanto, a concepção, a implementação e a avaliação de políticas públicas **devem ser balizadas pelos condicionantes de um regime democrático**. A gestão pública deixa de ser voltada para somente rotinas e procedimentos burocráticos internos **para se colocar também como meio** para que governantes, políticos, administradores e sociedade a utilizem para viabilização de políticas públicas capazes de fortalecer a democracia por meio da elevação dos níveis de justiça social e fomentar o desenvolvimento econômico sustentável.

A ampliação das discussões e a abertura de espaços para novos participantes com influências na concepção e implementação de políticas públicas **deve ser regra na democracia**, pois "se democracia é participação dos cidadãos, uma participação insuficiente debilita-a" (Bobbio *et al.*, 1998).

Por que a participação é tão importante no processo de formação de políticas públicas? Porque a falta de participação torna difícil para os agentes públicos e governantes perceberem demandas não expressas pelo número reduzido de cidadãos que se manifestam nas esferas políticas. Essa falta de percepção dos problemas enfrentados pela sociedade fragiliza a produção legislativa que regula a distribuição de recursos entre grupos na sociedade. Numa situação como essa, existe a tendência de que os recursos públicos sejam direcionados para os poucos cidadãos que participam dos processos políticos de elaboração de políticas públicas em detrimento da maioria da população não participante, o que gera falta de legitimidade dos governos perante a sociedade (Bobbio *et al,* 1998).

Assim, como o nosso sistema é democrático, não há alternativa diferente para compreender as políticas públicas e utilizá-las para fazer cumprir o que constitucionalmente foi determinado. Veja a importância da participação que vem sendo atribuída na elaboração do Plano Plurianual federal e de alguns estados e municípios. **É o cidadão e a sociedade civil organizada obtendo um espaço para priorizar a alocação de recursos orçamentários em políticas que consideram prioritárias.**

Antes de ser vista como coisa de políticos, **a política deve ser compreendida por servidores públicos, agentes políticos e cidadãos**, para que consigam se instrumentalizar, se capacitar e se articular com eficiência com vistas a planejar e executar ações públicas capazes de encontrarem um mínimo de legitimidade, eficiência e eficácia perante a sociedade. Como

a **Administração Pública trabalha para o público**, não pode esperar, principalmente dos que detêm cargos com capacidade decisória, que "um chefe" diga o que e como fazer política pública. **Desenvolver políticas públicas é, portanto, atividade que envolve políticos, administradores e servidores públicos, e cidadãos.**

No processo de transformação de modos de governo centralizado **para governos mais descentralizados**, a governança passou a significar um modo de governo distinto do modelo de controle hierárquico, característico do Estado intervencionista. A acepção atual de governança diz respeito a um novo estilo de governo, distinto do modelo de controle hierárquico. Está relacionada a governos que atuam procurando maior grau de cooperação e de interação entre o Estado e os atores não estatais em redes decisórias mistas situadas na intersecção entre o espaço público e o espaço privado (Procopiuk e Frey, 2007).

Atenção → Sobre governança e nova governança pública, ler Capítulo 6, item 6.2.

A governança expande o foco para incluir atores públicos, privados e da sociedade civil como componentes essenciais do processo de governo (Ansell, 2007). Na nova governança a abertura de espaços e de canais institucionais para ampliação da participação nos processos de concepção e implementação de políticas públicas é consequência lógica no processo de fortalecimento da democracia brasileira.

Atenção → A nova governança pública representa um novo modo de governar: mais democrático, mais participativo, mais descentralizado e com maior número de atores participantes.

A gestão pública brasileira vive um intenso processo de transformação, ainda sob a influência principal da redemocratização do país e da reforma do Estado, que tem na descentralização um de seus eixos principais para aproximação da ação pública das reais aspirações da sociedade (Shommer, 2005).

No **âmbito local**, surgem tendências de crescente constituição de estruturas organizacionais em **forma de rede** envolvendo organizações estatais, não governamentais e privadas para atuarem cooperativamente em contextos de múltiplas e sobrepostas jurisdições. As relações entre tais organizações têm fundamentos que vão além de simples relações

contratuais. Num processo de negociação contínua em longos períodos tende a haver formação de laços sociopolíticos em que a confiança entre os atores assume papel relevante; logo, as relações se diferenciam substancialmente daquelas constituídas em regras puras de mercado (Ansell, 2000; Smith, 2007).

Atenção → Sobre Rede nas Políticas Públicas, ler Capítulo 8, item 8.2.1.1.

Nessa linha, estudos têm mostrado que o resgate da importância do município na definição e condução de políticas públicas e na gestão do território está, cada vez mais, exigindo a concepção de novas formas de intervenção voltadas ao atendimento das necessidades locais, assim como a incorporação de uma multiplicidade de novos atores na articulação dos interesses da comunidade. A qualidade da gestão local passa a depender da capacidade de obtenção de equilíbrios dinâmicos nas articulações entre atores internos, integrantes do próprio poder público, e externos, oriundos da iniciativa privada ou da sociedade em geral, participando da concepção e implementação de políticas públicas (Rosa, 2007).

As estruturas locais de governança são vistas mais como iniciativas orgânicas que mecanicistas;[8] logo, a forma de gestão de iniciativas locais tende a ser descentralizada e distribuída. Esta lógica da governança leva à constituição de configurações únicas de conjuntos de atores em torno de projetos específicos. Os projetos, neste caso, apresentam a peculiaridade de ir além da atuação das organizações e, ao mesmo tempo, serem conduzidos sob uma lógica própria de gestão desenvolvida em espaço de intersecção de condicionantes do setor público e do setor privado local (Ansell, 2000).

Nessa nova perspectiva de condução das atividades estatais, **no Brasil apostou-se no controle social** realizado por meio de comissões/conselhos de cidadãos para avaliação da qualidade de serviços, possibilitando, deste modo, influir nas mudanças da gestão dos equipamentos sociais. A gestão de serviços tende a ser deixada a cargo da comunidade, das organizações não governamentais ou mesmo de especialistas e voluntários, com patrocínio parcial de empresas com objetivos de melhorar sua imagem e evitar efeitos negativos dos problemas sociais que pudessem atingi-las. Ao Estado caberia manter o funcionamento e controle dessas políticas por meio de uma burocracia preparada para tal função (Abrucio, 1999).

8. **Orgânicas** são modernas, descentralizadas etc.; **Mecanicistas** são burocráticas, hierárquicas, centralizadas etc.

Com a Reforma do Estado de 1995 foi dado início ao processo de ***publicização***, como incentivo à constituição de organizações híbridas de propriedade pública não estatal, submetidas ao controle social, para ocupar o espaço compreendido entre o Estado e a sociedade para prestação de serviços sociais e competitivos (Bresser Pereira 2000). A ***publicização***, para Rua (2009), "é uma das estratégias de um novo modelo de administração pública baseado em alianças entre o Estado e a sociedade".

Nesse sentido, a chamada Lei do Terceiro Setor (Lei nº 9.790/1999), instituiu o **Termo de Parceria** como instrumento de regulação das relações entre o poder público e as entidades qualificadas como **Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.** O objetivo foi formar vínculos de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução de políticas públicas e de atividades de interesse público. Além disso, essa lei **reforçou a atuação dos Conselhos de Políticas Públicas** nos diferentes níveis de governo ao determinar a necessidade de consultas a eles quanto à intenção de firmar Termos de Parceria com organizações privadas e do terceiro setor. Em 2014, a Lei n. 13.019 instituiu as **parcerias voluntárias** entre a administração pública e as **organizações da sociedade civil** para a consecução de finalidades de interesse público em regime de mútua cooperação – envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, mediante assinatura de termo de colaboração ou termo de fomento; e fixou as bases para criação do **Conselho Nacional de Fomento e Colaboração** de composição paritária entre representantes governamentais e das organizações da sociedade civil.

Atenção → Sobre terceiro setor, Termo de Parceria, Oscip, OSC, ler Capítulo 2, item 2.3.3.3.

Um **ponto positivo** nesse processo de descentralização da gestão de políticas públicas foi **instituição e ampliação da atuação dos conselhos** como espaços públicos (não estatais), que, embora remontem a década de 1930, sua **grande difusão ocorreu na década 1990.** Isso sinalizou para a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, apresentando um caráter híbrido, uma vez que são, ao mesmo tempo, parte do Estado e da sociedade (Carneiro, 2002). Esses conselhos, como canais institucionalizados de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente aceita e de publicização das ações do governo, marcam uma

reconfiguração das relações entre Estado e sociedade que, idealmente, busca a corresponsabilização quanto ao desenho, monitoramento e avaliação de políticas públicas (Carneiro, 2002).

Ao lado de vários outros conselhos já institucionalizados que figuram como arena de manifestação da sociedade civil dentro de um novo espaço "público não estatal" de interseção entre Estado e a Sociedade, a Lei de Responsabilidade Fiscal ampliou as instituições democráticas, ao trazer a figura dos Conselhos de Gestão Fiscal. Tais conselhos são integrados por representantes do Estado, além de contar com a presença do Ministério Público e entidades representativas da sociedade, que têm como função a promoção de avaliação continuada da gestão. Embora com funcionamento ainda precário, esses conselhos se apresentam como instrumentos de controle social sobre o Estado ao viabilizarem um canal de participação da população na formulação, implementação e no controle da execução de políticas públicas mais concatenadas com as demandas dos segmentos sociais a que se destinam.

Os conselhos de políticas públicas funcionam como uma espécie de fórum para negociação e captação de demandas de grupos sociais, possibilitando a participação pública de segmentos menos representativos. Para Adelia Zimbrão (2013) "são arenas políticas de negociação entre governo e sociedade civil, para deliberações das ações e de seu planejamento, além de serem instâncias de controle social". Conselhos são canais de participação/decisão na gestão pública – com **composição paritária** de membros do poder público e representantes da sociedade local.

Na prática, no entanto, a grande diferença de conhecimentos, recursos e poder – entre os membros do poder público e os representantes da sociedade – tornam os conselhos reféns dos interesses políticos de quem comanda o poder Executivo – e eles se tornam mais consultivos do que deliberativos e fiscalizatórios – incapazes e/ou impedidos de contratarem pesquisas, consultorias e auditorias para avaliar e melhorar a efetividade de sua atuação.

As **principais dificuldades enfrentadas pelos conselhos** são: assimetria de informação, a desigualdade de condições e de poder entre seus participantes; baixa frequência de reuniões para discussão e tomada de decisão; a ausência de garantia de que suas decisões sejam efetivamente implementadas; ausência de instrumentos jurídicos que imponham ao Poder Executivo o cumprimento das decisões emanadas dos conselhos; e a fiscalização insuficiente, em parte, pelo temor de retaliação das autoridades

locais. Cita-se, ainda, a manipulação para escolha de conselheiros, a sonegação de informações pela administração e a falta de apoio logístico/operacional para o funcionamento dos conselhos.

Não obstante a precariedade, os conselhos como bem explicitam Pinho, Iglesias e Souza (Pinho et al, 2006), representam arranjos que podem vir a viabilizar caminhos para maior proximidade dos cidadãos em direção à formulação e implementação de políticas públicas, bem como da prestação de serviços pelo governo.

Agatha Ribeiro (2016) reconhece que os Conselhos não atendem os anseios, dado o poder e conforto político com que operam os agentes do Estado e da classe dominante, mas **reconhece sua importância** como espaços institucionalizados de participação – e como meios para se avançar e ir além da luta de classes – fortalecendo a democracia e promovendo mudanças em prol da sociedade.

Atenção → Esses conselhos existem nas políticas públicas mais bem estruturadas. Têm amparo legal, com atribuições definidas e atuam mais no planejamento e fiscalização. Em regra são paritários (50% de participantes públicos e 50% não públicos), e nem todos são obrigatórios.

O aumento das atividades associativas voluntárias propiciou a distribuição mais equitativa de serviços do governo, e o fortalecimento da cidadania e da democracia no Brasil. Exemplo disso foi a criação de mais de 170 projetos de orçamento participativo instalados, a instalação de cerca de 5000 conselhos de saúde, e de milhares de comissões de planejamento urbano (Avritzer, 2006). Além disso, são realizadas audiências públicas em diferentes âmbitos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para tratar de assuntos que afetam interesses coletivos.

No contexto das políticas há mudanças na concepção sobre a natureza dos serviços prestados e novas propostas são aplicadas para fazer frente a novos desafios, como a ampliação de espaços de cidadania, com atenção a minorias excluídas, aliadas à ampliação e reconstrução da esfera de atuação dos governos locais dentro de um processo de reconstrução da esfera pública, orientado para a democratização da gestão das políticas públicas (Farah, 2001).

A **democracia brasileira vai, assim, deixando de ser uma democracia de elites para se transformar em uma democracia de opinião pública** na

qual já podem ser percebidas características da democracia participativa ou republicana, na medida em que se multiplicam os processos participativos oriundos de organizações da sociedade civil, sejam elas públicas não estatais, de controle e advocacia social, ou corporativas, como associações representativas de interesses e sindicatos (Bresser Pereira, 2004). Nesse sentido, os governos locais assumem assim um papel de coordenação e de liderança, mobilizando atores governamentais e não governamentais e procurando estabelecer um processo de 'concertação' de diversos interesses e de diferentes recursos em torno de objetivos comuns. Através dos novos arranjos institucionais assim constituídos tende a crescer a perspectiva de sustentabilidade de políticas públicas que, de outra forma, poderiam sofrer solução de continuidade a cada mudança de governo. O enraizamento das políticas em um espaço público que transcende a esfera estatal reforça a possibilidade de políticas de longo prazo, com repercussões sobre a eficiência e a efetividade das políticas implantadas (Farah, 2001).

Não obstante os conselhos e a formação de novos arranjos de governança e de gestão pública, ainda persistem profundamente arraigadas culturalmente tendências de condução dos interesses públicos "a portas fechadas". Os espaços efetivos para os cidadãos se fazerem presentes ainda, por um lado, são bastante diminutos e, por outro, a maioria dos cidadãos ainda não detêm suficiente clareza sobre os seus direitos em relação à administração e aos administradores públicos.

Por outro lado, a conquista de espaços para a efetiva participação no seio das políticas públicas – resultado de décadas de luta **tem futuro incerto**, haja vista que a má gestão pública aliada a corrupção sistêmica em nível federal, estadual e municipal, agravaram a crise fiscal pública e forçaram o encolhimento do Estado com progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil[9].

De 2018 a 2022, foram diminuídas as possibilidades de participação social e extintos grande parte dos conselhos participativos. Todavia, os **resultados** obtidos nesse período sugerem que a extinção dos conselhos e do Ministério do Planejamento, a falta de debate acerca das políticas públicas, o abandono da ciência, o autoritarismo, o negacionismo e as ideologias vigentes **não foram bons** para o Brasil e os brasileiros.

9. Ana Pintos (2017) também vê o encolhimento do Estado e a transferência de responsabilidades para a sociedade civil.

19.8. OUTROS ASPECTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

→ Instituições **Públicas.** Quase todas as políticas públicas são executadas por instituições públicas. Essas **instituições têm papel decisivo**: influenciam as decisões com seu poder, condicionam as decisões com sua estrutura, limitam as decisões com suas normas, e impõem seu estilo próprio de agir. Portanto, as instituições influenciam na escolha, na forma e na implementação das políticas públicas. Instituições, políticos, gestores e servidores **não são neutros**: cada um tem seus interesses e nem sempre esses interesses são harmônicos.

Atenção → As instituições impõem limites e procuram moldar o comportamento dos atores na direção que lhes interessa.

As instituições também têm **papel decisivo na implementação** das políticas. A capacidade institucional é vista como uma pré-condição à capacidade de implementação (Silva, 2019). Registre-se, como visto neste capítulo, que a implementação das políticas depende de diversos outros atores e fatores para que alcance os resultados almejados.

É comum abordar o aspecto da racionalidade nas instituições: A **racionalidade substantiva** utiliza valores absolutos e preocupa-se com a efetividade dos resultados, mas nessa ótica **os fins não justificam os meios**. É utilizada por políticos e refere-se à ética da convicção. Na **racionalidade instrumental**, funcional ou da conveniência, **os fins justificam os meios**. Nessa ótica os valores não são absolutos (os valores são conscientes), e busca-se selecionar os melhores meios que possibilitem alcançar os resultados desejados. É típica das Organizações e refere-se à ética da responsabilidade.

→ **Pluralismo e Elitismo.** O **pluralismo** admite a existência de diversos grupos de poder e pressão e entende que as soluções podem ser diferentes para os mesmos problemas. O pluralismo beneficia as minorias organizadas. O **Elitismo** compreende a tese de que apenas poucas pessoas detêm o poder, definem e controlam as políticas públicas com a finalidade de obter vantagens. É a denominada elite dominante, em que os interesses da população são relegados a um segundo plano.

→ **Carona**. Em políticas públicas, carona é aquele cidadão que se beneficia das políticas públicas sem ter concorrido para isso. Ex.: políticas de preservação do meio ambiente, de controle da qualidade do ar, etc. Carona também é o cidadão que não paga os impostos que financiam a produção de bens/serviços pelo Estado e mesmo assim utiliza esses bens/serviços produzidos. Ex.: serviços de saúde, de educação etc.

O carona é irracional do ponto de vista da sociedade, mas racional sob a ótica do indivíduo/carona, visto que os cidadãos procuram obter os melhores benefícios com um mínimo de custo ou esforço.

O **carona também se aplica a entes estatais como Estados-membros e Municípios**. Ex.: Investir menos em programas sociais para não atrair beneficiários de outros entes, ou, até mesmo, forçar cidadãos da comunidade a buscar atendimentos em outros Municípios e/ou Estados-membros.

→ **Empresário Político**. São empresários/atores de origem diversa que têm disposição e recursos para investir em políticas públicas que lhes favoreçam ou gerem algum benefício. O empresário pode ser um político (eleito ou não), jornalistas, lobistas, servidores públicos, acadêmicos etc.

Atenção → O empresário político, em regra, não é um comercial/industrial.

→ **Equilíbrio Interrompido**. Utiliza-se esse termo para explicar as políticas públicas que são implementadas por longos períodos, mas que em determinado momento são interrompidas em face de instabilidades que provocam mudanças nas políticas anteriores.

→ **Tipos de Demandas**. Jose Pereira (2006) considera três tipos de demandas: as **demandas novas** resultam do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas; as **demandas recorrentes** se referem a problemas não resolvidos ou mal resolvidos, que retornam com frequência ao debate e à agenda governamental; e as **demandas reprimidas** contemplam problemas já existentes que não foram considerados problemas, mas apenas um "estado de coisas".

→ **Políticas reguladas** são as que limitam a autonomia de estados e municípios – tem maior prioridade e menor desigualdade na distribuição dos recursos (ex: saúde e educação); **Políticas não reguladas** são as que estados e municípios agem com maior autonomia – tem menor prioridade e maior desigualdade na alocação de recursos (ex: infraestrutura, transporte urbano, habitação) (Arretche (2010) apud Adélia Zimbrão(2013).

20

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Com o advento do Decreto-Lei nº 200/1967, **a atividade de controle foi elevada à condição de "princípio fundamental" da Administração Pública** (art. 6º, V). Esse mesmo decreto estabeleceu, no artigo 13, que o controle das atividades da Administração Federal deverá ser **exercido em todos os níveis e em todos os órgãos**, compreendendo particularmente: a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado; b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares; c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

O mesmo Decreto-Lei nº 200/1967, sabiamente estabeleceu, em seu artigo 14, que **a atividade de controle não deve ser realizada**: quando for puramente formal, ou quando o custo seja evidentemente superior ao risco.

De maneira simples, **sujeitam-se ao controle os atos** (unilateral ou bilateral; administrativos e de gestão), e **os resultados** em sentido amplo, além, é claro, do patrimônio público. A Administração Pública pratica atos materiais (meros atos de execução) e atos administrativos propriamente ditos. **Os primeiros não produzem efeitos jurídicos**, enquanto que **os segundos produzem efeitos jurídicos imediatos**, visto que, expressando a vontade da Administração, transferem, modificam, extinguem ou adquirem direitos ou obrigações.

Os atos administrativos possuem os seguintes requisitos: competência, finalidade, forma, motivo e objeto. Possuem também os seguintes **atributos**: presunção de legitimidade, autoexecutoriedade, imperatividade e tipicidade. **Há diferença** entre ato perfeito, válido e eficaz: **perfeito** é o ato que contém todos os requisitos necessários a sua formação; **válido** é

o ato que, além de apresentar todos os requisitos necessários, encontra-se em conformidade com a lei; e **eficaz** é o ato que, além de ser perfeito e válido, não se encontra pendente de nenhuma condição suspensiva (está apto a produzir efeitos imediatos).

Esses atos administrativos têm, portanto, presunção de legitimidade, pelo fato de a Administração ser obrigada a respeitar o princípio da legalidade. No entanto, eles **podem ser questionados tanto pelos administrados quanto pela própria Administração**.

Os resultados sujeitos ao controle são as consequências dos atos administrativos e de gestão, e da utilização dos recursos, que, formalmente, são demonstrados no **relatório de gestão anual** e no **processo de contas** que conterá as peças necessárias à análise da conformidade e do desempenho da gestão. A partir de 2020, vigora o **Relatório Integrado de Contas anuais**, que reúne as análises Financeira e de Conformidade. As regras, no âmbito federal, são definidas pelo TCU, ano a ano, por meio de decisão normativa.

Há um grande número de **pessoas que devem se submeter à prestação/tomada de contas** perante o órgão competente, conforme descrito no artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988: "Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária".

Portanto, **o dever de prestar contas é indissociável do exercício da função pública,** sempre que envolver utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de bens e valores públicos.

Atenção → Os agentes públicos que se encontram sujeitos ao controle são bem mais amplos que as pessoas sujeitas à prestação de contas descritas no art. 70 da CF/1988 – visto que **todo agente público está submetido a controle**, mas nem todos encontram-se obrigados a prestar contas.

Registre-se que a constitucionalização de princípios e normas aplicáveis à administração pública, aliada à ampliação do princípio da legalidade, **reduziu a discricionariedade**[1] **administrativa** (o administrador público

1. **Discricionariedade administrativa** é a liberdade que a lei confere ao gestor público – dentro de certos limites – para decidir sobre a conveniência e oportunidade de agir; de escolher entre mais de uma opção a que melhor atende ao interesse público.

deve também observar princípios como a proporcionalidade, razoabilidade, interesse público etc.) e **ampliou a área de atuação** do Poder Judiciário, dos Tribunais de Contas e demais órgãos de controle[2].

Por tratar da coisa pública, que afeta diretamente os administrados e a própria Administração, a Administração Pública está sujeita a controles de fiscalização, correção e orientação, realizados por ela mesma e pelos poderes Legislativo e Judiciário. **Todas as esferas administrativas de todos os poderes encontram-se sujeitas a esse controle**, visto que não só o Poder Executivo, mas também o Legislativo e o Judiciário exercem a função administrativa – o Poder Executivo de forma ampla, e os demais poderes apenas no que se refere a sua autoadministração.

O controle da Administração Pública é composto por um conjunto de instrumentos legais que permitem a fiscalização, orientação e revisão da atuação administrativa. **A Administração Pública está sujeita a controles, porque ela não é titular da coisa pública** – a titularidade pertence ao povo –, portanto, o gestor da Administração Pública está gerindo coisa alheia e, por isso, deve prestar contas de sua atuação aos órgãos competentes e à sociedade.

O **objetivo do controle** da Administração Pública é garantir que ela atue em conformidade com a legislação e princípios vigentes e, assim, efetivamente **cumpra a sua missão** de contribuir para a concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil; de auxiliar na realização dos objetivos políticos nacionais; e de concorrer para o alcance do objetivo maior e primordial do Estado: a promoção do bem comum da coletividade. Portanto, o principal controle exercido sobre a Administração Pública é o controle de legalidade – a atividade administrativa deve sempre estar em conformidade com a lei.

Atenção → O principal controle que incide sobre a Administração Pública é o controle de legalidade.

Maria Sylvia Z. Di Pietro (2016) **define o controle da Administração Pública como**

> o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

2. Inspirado em Maria Silvia Di Pietro, 2015.

Ressalte-se que não só aspectos como a legalidade e a legitimidade são objetos de controle sobre a atuação administrativa, mas também são verificadas a conduta funcional dos agentes públicos e o respeito aos direitos dos administrados. Numa visão ampla, o controle verificará também aspectos de eficiência, eficácia, efetividade, economicidade, aplicação de subvenções, renúncia de receitas, adequação e alcance dos objetivos e metas, e a sustentabilidade das ações.

Por fim, registre-se que o controle da administração pública **não é uma faculdade** dos órgãos e agentes que detém essa atribuição, mas pela sua finalidade pública **trata-se de poder-dever** irrenunciável que não pode ser protelado, mas deve ser exercido com toda sua força e no tempo certo, sob pena de responsabilização de quem devendo atuar não o fez no momento adequado.

10.1. MINISTÉRIO PÚBLICO, CNMP E CNJ

Ainda como introdução ao estudo do controle na Administração Pública, convém lembrar o controle exercido pelo Ministério Público, pelo CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público – e pelo CNJ – Conselho Nacional de Justiça.

O Ministério Público não faz parte da estrutura de nenhum dos três poderes, e detém autonomia financeira e administrativa. A Constituição Federal de 1988 define o Ministério Público como uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Entre as **funções constitucionais** descritas no artigo 129 da Magna Carta, destaca-se a de "zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia".

Além de órgão singular no combate à corrupção, **a atuação do Ministério Público visa a assegurar que a atuação administrativa:** ocorra em conformidade com as normas, respeite os direitos dos administrados, e que haja prestação de contas dos recursos utilizados. O inquérito civil, a ação civil pública e a ação de improbidade administrativa são instrumentos utilizados nesse sentido.

O Ministério Público exerce uma espécie de "controle externo" da Administração Pública no que se refere a: denúncias de crimes cometidos por autoridades públicas; improbidade administrativa; e defesa dos interesses coletivos e difusos.

Ressalte-se que **o Ministério Público, que atua junto aos Tribunais de Contas, não faz parte da estrutura do Ministério Público** *stricto sensu*, mas pertence à estrutura do Tribunal de Contas onde atua, a ele se aplicando as disposições pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura, segundo o contido no artigo 130 da CF/1988.

Diferente é a atuação do Conselho Nacional do Ministério Público e do Conselho Nacional de Justiça – que exercem apenas um **controle interno**: da atuação administrativa e financeira; do cumprimento dos deveres de procuradores e juízes; e, ainda, zelando pela observância do artigo 37 da CF – cada um em sua área de competência: o CNMP no Ministério Público e o CNJ no Poder Judiciário.

10.2. CLASSIFICAÇÃO E CONCEITOS DOS CONTROLES

10.2.1. Quanto à origem

Quanto à origem o controle pode ser: interno ou externo.

- **Controle interno**: é aquele exercido dentro de cada Poder, sobre os atos por ele praticados. Esse controle verifica a legalidade dos atos praticados, a conformidade da execução orçamentária face os orçamentos aprovados, a correta utilização do dinheiro público, bem como auxilia o Tribunal de Contas em sua missão institucional.

É um controle desempenhado por **órgãos de controle** como a CGU – Controladoria-Geral da União; por **departamentos de controle interno** existentes no interior dos diversos órgãos e entidades públicas; e também pelo **superior hierárquico**.

A Controladoria-Geral da União, através da IN nº 01/2001, **definiu o controle interno administrativo como**:

> um conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vistas a assegurar que os objetivos das unidades e entidades da Administração Pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público.

O Coso (órgão internacional de auditoria) aborda em seu conceito os **objetivos do controle interno**: garantir a efetividade e eficiência nas operações; garantir a confiabilidade nos relatórios financeiros; e garantir o atendimento às leis e aos regulamentos aplicáveis.

O Manual de Contabilidade Pública classifica os Controles Internos em: **operacional** – relacionado às ações que propiciam o alcance dos objetivos da entidade; **contábil** – relacionado à veracidade e à fidedignidade dos registros e demonstrações contábeis; e **normativo** – relacionado à observância da regulamentação pertinente.

O controle interno é amplo, pois abrange o controle de legalidade e o controle de mérito. É **predominantemente preventivo**, mas também atua de forma concomitante e subsequente, e sua finalidade encontra-se descrita na Constituição Federal, art. 74:

> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
>
> I – avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
>
> II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de Direito Privado;
>
> III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
>
> IV – apoiar o controle no exercício de sua missão institucional.
>
> § 1º. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, **sob pena de responsabilidade solidária**. (grifos nossos)

- **Controle externo**: é aquele realizado pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União e, eventualmente, por outro Poder ou pelo MP. De acordo com Hely Lopes Meirelles, "é o que se realiza por órgão estranho à administração responsável pelo ato controlado". Como exemplos, Meirelles cita a apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo; a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa

do Executivo; a anulação de um ato do Executivo pelo Legislativo ou pelo Judiciário. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, "é externo o controle exercido por um dos poderes sobre o outro; como também o controle da Administração direta sobre a indireta".

O que define o controle externo é a realização do controle feita por **um poder sobre outro poder** (ou pelo Ministério Público). Essa segunda parte do conceito de Maria Sylvia "controle da Administração direta sobre a indireta" é questionável e não há consenso entre os autores.

Para Luiz Henrique Lima (2011), "o objeto do controle externo são os atos administrativos em todos os poderes constituídos nas três esferas de governo e os atos de gestão de bens e valores públicos".

Atenção → Quando se referir à natureza contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial – a **titularidade do controle externo pertence ao Congresso Nacional**, mas é exercida com o auxílio do Tribunal de Contas da União, que detém uma série de competências exclusivas, descritas no art. 71 da CF/1988.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I –apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II –julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV –realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial,

nas Unidades Administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V –fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI –fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII – prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX –assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X –sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI – representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º. No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º. Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º. As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º. O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

10.2.1.1. Controle Externo Popular/Social

Para a ENAP/2018[3], **controle social** é entendido como a atuação de cidadãos, organizados ou não, no acompanhamento e fiscalização dos atos da Administração Pública, ou seja, da aplicação dos recursos públicos e da execução das políticas públicas.

3. Curso de Controle Social oferecido pela ENAP, 2018.

O **controle social pode ser exercido por meio de**: conselhos gestores de políticas públicas, audiências públicas, conferências públicas, ouvidorias, imprensa, grupos sociais (inclusive lobby), redes sociais, manifestações de rua, organizações defensoras de direitos, movimentos diversos.

O **controle externo popular** pode ser exercido por entes institucionalizados (Conselhos, por exemplo) ou não institucionalizados (associações/grupos informais, ou diretamente pelos cidadãos). Por meio do controle popular **busca-se deslocar o controle dos atos administrativos o mais próximo possível da ação**, como forma de garantir a correta aplicação dos recursos públicos e melhorar a eficácia das ações governamentais – ao mesmo tempo que se fortalece a cidadania, pela participação direta de instituições e cidadãos no controle da coisa pública.

O controle social é o conjunto de meios de intervenção acionado pelos cidadãos ou grupos sociais com vistas a impedir e desestimular os comportamentos contrários às normas, ou restabelecer as condições de conformação (Bobbio, 1998).

O **controle popular (ou social)** compreende os mecanismos de controle que a sociedade dispõe para fiscalizar a atuação do Estado. Vários artigos constitucionais possibilitam e fomentam o controle externo popular.

Art. 5º, LXXIII – Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: plebiscito, referendo, iniciativa popular.

Art. 31, § 3º – As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei. A lei de responsabilidade fiscal (art. 49) estende este controle a todos os cidadãos: As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Art. 74, § 2º – Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. (grifos nossos)

O controle social fortalece o controle formal-legal realizado pelos órgãos competentes, e leva o cidadão a participar ativamente da vida pública, não só fiscalizando a atuação dos governos e combatendo a corrupção, mas também como forma de reduzir a distância entre o discurso e o desempenho do Governo e as reais necessidades dos cidadãos e da comunidade.

O povo, o cidadão, é o titular da coisa pública, e como tal tem a faculdade e o dever de fiscalizar a Administração Pública, para que a sua atuação resulte em benefício da coletividade.

As **novas tecnologias** da informação e comunicação surgem como **facilitadoras** do controle social pelo cidadão e pela sociedade, no momento em que disponibilizam uma vasta gama de informações (24h por dia) sobre a utilização dos recursos e demais atos dos governos e gestores públicos, de livre acesso a todos e em tempo real ou quase real.

10.2.2. Quanto ao momento

Quanto ao momento, o controle pode ser: prévio, concomitante ou subsequente (preventivo, sucessivo ou corretivo).

- **Controle prévio ou preventivo** – segundo Hely Lopes Meirelles, "é o que antecede a conclusão ou operatividade do ato, como requisito para a sua eficácia".

Como o nome sugere, esse controle tem finalidade preventiva e **"antecede à conclusão"** do ato. É realizado com vistas a impedir a prática de ato ilegal, irregular, ou que esteja em desacordo com o interesse público. Exemplos: a liquidação da despesa para oportuno pagamento; a autorização do Senado Federal para a União, o Estado-membro ou o município contrair empréstimo externo; concessão de liminar em Mandado de Segurança etc.

Luiz Lima (2011) considera que esse controle prévio é, essencialmente, realizado pela auditoria interna ou pelos sistemas de controle interno da organização, que orientam os gestores e agentes a corrigir falhas e adotar os procedimentos recomendáveis.

- **Controle concomitante ou sucessivo** – de acordo com Hely Lopes Meirelles, "é todo aquele que acompanha a realização do ato para verificar a regularidade de sua formação".

O controle concomitante atua em tempo real: no momento em que a Administração pratica o ato (fiscalização de serviço público) ou imediatamente após (monitoramento da execução orçamentária). Exemplo:

a realização de auditoria durante a execução do orçamento (auditoria de acompanhamento); o seguimento de um concurso pela Corregedoria competente; a fiscalização de um contrato em andamento; etapas de um procedimento licitatório etc.

Esse controle, segundo Luiz Lima (2011), "é exercido, via de regra, por provocações externas à organização: denúncias, representações, auditorias, solicitações de órgãos de controle e do Ministério Público".

- **Controle subsequente ou corretivo** – é aquele realizado após a prática do ato controlado, tenha ou não produzido seus efeitos.

Sua finalidade é rever os atos praticados, com o intuito de corrigir eventuais defeitos, proceder sua anulação ou atestar sua eficácia. Seus termos característicos são: anulação, aprovação, homologação etc. Exemplos: julgamento das contas pelo Tribunal de Contas; homologação de licitação; controle de ação via Poder Judiciário etc.

É o mais utilizado, "tem o objetivo de proceder a avaliações periódicas, como nas prestações anuais de contas, e possui conteúdo corretivo e, eventualmente, sancionador" (Luiz Lima, 2011).

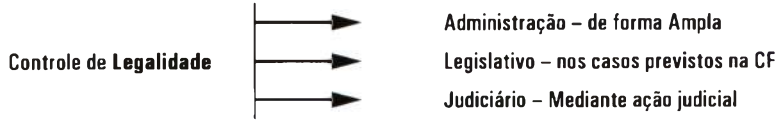
Atenção → Entre o controle prévio, o concomitante e o subsequente, este último é o mais utilizado.

10.2.3. Quanto ao aspecto

Quanto ao aspecto a ser monitorado, o controle pode ser: de legalidade ou de mérito.

- **Controle de legalidade** – tem como finalidade verificar a conformidade do ato ou procedimento administrativo com as normas vigentes no ordenamento jurídico.

Entenda-se norma legal em sentido amplo, abrangendo disposições constitucionais, leis, decretos, instruções normativas etc. Esse controle pode ser exercido pela própria Administração, pelo Legislativo ou pelo Judiciário. **A diferença é que** a Administração o exerce de forma ampla (de ofício ou por provocação); o Legislativo se limita aos casos expressos na Constituição; e o Judiciário tem que ser provocado mediante ação judicial.



O controle de legalidade ocorre da seguinte maneira: existe uma norma vigente e um ato praticado – compara-se o ato praticado com a norma – para confirmá-lo ou apontar-lhe alguma ilegalidade. Se o ato for ilegal, **será anulado**, e seus efeitos retroagirão a sua origem (*ex tunc*). Se o ato contiver vício sanável, ele **poderá ser convalidado** pela Administração (desde que não acarrete prejuízos ao interesse público ou a terceiros).

Atenção 1 → O controle de legalidade **é o principal controle exercido sobre a Administração Pública**, que em toda a sua atuação sujeita-se aos mandames da lei.

Atenção 2 → Alguns denominam "Legalidade ou legitimidade", no entanto, a **legalidade** limita-se à conformidade com a norma, enquanto a **legitimidade**, além dessa conformidade, exige que o ato também seja legítimo.

- **Controle de mérito** – analisa a conveniência e a oportunidade da prática do ato administrativo, e tem a finalidade de comprovar a eficiência e o resultado do ato controlado.

É um controle exercido pela própria Administração de forma ampla, e de forma restrita pelo Legislativo (julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República, apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; fiscalizar e controlar, diretamente ou por qualquer de suas casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração indireta (art. 49, IX, X, CF/1988).

Esse tipo de controle não pode ser exercido pelo Poder Judiciário, consoante jurisprudência de nossos tribunais. Decisão do TJ-SP expressa de maneira inequívoca esse entendimento:

> Ao Judiciário é vedado, no exercício do controle jurisdicional, apreciar o mérito dos atos administrativos, para dizer do acerto, da justiça, da utilidade, da moralidade etc., de cada procedimento. Não pode o juiz substituir-se ao administrador; compete-lhe, apenas, contê-lo nos estritos limites da ordem jurídica ou compeli-lo a que os retome (TJSP, REO 165.977).

Para Maria Silvia Di Pietro (2015), "o controle judicial é possível, mas terá que respeitar a discricionariedade administrativa nos limites em que ela é assegurada à administração pública pela lei".

Atenção → O Poder Judiciário **poderá interferir**, se sob o aspecto do mérito estiver oculta alguma ilegalidade, **mas jamais poderá ser analisado pelo Poder Judiciário o mérito estrito**: a "conveniência e oportunidade" do ato praticado. Tirar negrito

No âmbito da **discricionariedade** administrativa o Judiciário poderá analisar também a **"razoabilidade/proporcionalidade"** dos atos – para aferir se os meios utilizados foram adequados aos fins pretendidos; se foram razoáveis e proporcionais –, **mas será um controle sobre a legalidade/legitimidade**[4] do ato **e não sobre o mérito** administrativo. Da mesma forma, o controle da moralidade também **não é** controle de mérito, mas de legitimidade.

Caso o ato em questão revele-se inoportuno, inconveniente ou contrário ao interesse público, ele **pode ser revogado** pela própria administração, mas não anulado; pois revoga-se o que é inoportuno e inconveniente e anula-se o que é ilegal. Nesse caso, os efeitos valerão a partir do momento da revogação (*ex-nunc*).

10.2.4. Quanto à amplitude

Quanto à amplitude o controle pode ser: hierárquico ou finalístico.

- **Controle hierárquico** – é aquele que decorre da hierarquia administrativa, em que os órgãos e agentes inferiores são subordinados aos órgãos e agentes superiores. É caracterizado por termos como supervisão, fiscalização, coordenação, orientação, revisão, aprovação ou avocação.

É um controle interno, **realizado de forma ampla e permanente**, que verifica aspectos de legalidade e de mérito, e pode reavaliar todos os aspectos do ato praticado; e permite decidir pela manutenção, convalidação, rescisão ou anulação do ato praticado.

No Controle hierárquico um poder não poderá interferir em outro poder, visto que a hierarquia é necessariamente interna. Por exemplo: o controle que as chefias exercem sobre seus subordinados.

4. Nesse sentido, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, 2015.

Atenção → O controle hierárquico é necessariamente interno.

Cabe destacar que o controle hierárquico **também se aplica à Administração indireta**, quando, **dentro de sua estrutura interna**, as autoridades superiores fiscalizam/controlam os atos das autoridades inferiores e dos demais servidores do quadro administrativo.

- **Controle finalístico** – é o controle que os órgãos da Administração direta exercem sobre as entidades da Administração indireta.

É utilizado na execução das políticas públicas (programas de governo), incidindo sobre as entidades vinculadas da Administração indireta e entidades autônomas, quanto à eficiência na execução dos programas e eficácia no alcance das metas, e quanto à conformidade com as normas.

Muitas vezes esse controle é denominado **tutela** ou **supervisão ministerial**: ampara-se na vinculação e não na subordinação. Trata-se de um **controle restrito**, haja vista a autonomia que possui a Administração indireta. Por isso, depende de norma legal que o autorize e determine os meios e aspectos a serem controlados.

Atenção → O controle finalístico é limitado e depende de norma legal para ser exercido.

10.2.5. Quanto aos órgãos

Quanto aos órgãos que exercem o controle, podem ser: administrativos, legislativos ou judiciais.

10.2.5.1. Controle administrativo

Controle administrativo **é o controle realizado pela própria Administração**, de forma ampla. Para Maria Sylvia Z. Di Pietro (2015),

> controle administrativo é o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação.

Esse controle administrativo, **também denominado autotutela ou autocontrole**, é realizado diretamente pela própria Administração, e

abrange os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário – no que se refere às atividades administrativas desses poderes. Abrange tanto a Administração direta quanto a Administração indireta, e incide sobre suas próprias atividades administrativas, com vistas a sua confirmação, anulação, revogação ou alteração.

Com fundamento no princípio da legalidade e da predominância do interesse público sobre o privado, através desse controle, a Administração Pública **pode anular diretamente os atos ilegais**, e quando se tratar de atos legais, mas inoportunos, inconvenientes ou ineficientes, **poderá revogá-los ou alterá-los** – e eventualmente convalidá-los. A **convalidação** de ato administrativo encontra-se prevista na Lei nº 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo), artigo 55: "em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízos a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração".

O STF reconheceu esse poder da Administração editando a Súmula nº 473:

> A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

O controle administrativo refere-se a uma **espécie de controle interno** que a Administração exerce sobre seus atos, agentes e atividades. **Insere-se não apenas como poder, mas também como um dever** de autotutela que a Administração Pública deve exercer sobre ela mesma. Quando esse controle incidir sobre entidades da **Administração indireta**, **denomina-se tutela**, e limita-se aos itens previstos em lei, sob pena de afrontar a autonomia dessas entidades.

Atenção → Segundo o STF, sempre que o ato administrativo **afetar interesses dos administrados** – deverá ser instaurado procedimento em que seja assegurado o contraditório.

➢ Meios de controle administrativo

O controle administrativo abrange a fiscalização hierárquica, a supervisão ministerial, e os recursos administrativos, e a reclamação administrativa.

- **Fiscalização hierárquica.** É o controle que decorre da hierarquia administrativa, em que os órgãos e agentes inferiores encontram-se subordinados aos superiores. É caracterizada por termos como supervisão, fiscalização, coordenação, orientação, revisão, aprovação ou avocação.

Tem como finalidade orientar, coordenar ou corrigir as atividades dos órgãos e seus agentes. Esse tipo de fiscalização deve ser contínua e independe de provocação. **É um dever atribuído ao superior hierárquico**: dever de fiscalizar a execução das atividades desempenhadas por seus subordinados, e corrigi-las sempre que não estiverem em conformidade com a lei ou com os padrões operacionais do ente público.

- **Supervisão ministerial.** É a supervisão exercida pelo Ministro de Estado (ou equivalente nos estados e municípios) sobre todos os órgãos da Administração Federal, direta ou indireta, **com exceção** dos órgãos submetidos diretamente à supervisão do Presidente da República.

A supervisão ministerial compreende a responsabilidade de orientação, coordenação e controle das atividades de todos os órgãos e entidades subordinados ou vinculados ao respectivo Ministério.

De acordo com o art. 25 do Decreto-Lei nº 200/1967, esse controle tem como objetivo:

I – assegurar a observância da Legislação federal;

II – promover a execução dos programas do Governo;

III – fazer observar os princípios fundamentais da atividade administrativa;

IV – coordenar as atividades dos órgãos supervisionados e harmonizar sua atuação com a dos demais Ministérios;

V – avaliar o comportamento administrativo dos órgãos supervisionados e diligenciar no sentido de que estejam confiados a dirigentes capacitados;

VI – proteger a Administração dos órgãos supervisionados contra interferências e pressões ilegítimas;

VII – fortalecer o sistema do mérito;

VIII – fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiro, valores e bens públicos;

IX – acompanhar os custos globais dos programas setoriais de governo a fim de alcançar uma prestação econômica de serviço;

X – fornecer ao órgão próprio do Ministério da Fazenda os elementos necessários à prestação de contas do exercício financeiro;

XI – transmitir ao Tribunal de Contas, sem prejuízo da fiscalização deste, informes relativos à Administração financeira e patrimonial dos órgãos do Ministério.

Atenção → A supervisão ministerial alcança tanto a Administração direta quanto a indireta. **A direta de forma ampla** (hierárquico e finalístico) e a **indireta de forma restrita** (apenas o finalístico).

- **Recursos administrativos.** São os meios colocados à disposição dos administrados, a fim de forçar o reexame do ato pela própria Administração que o praticou ou pela autoridade superior.

Incidem sobre as decisões internas da Administração, e podem ser interpostos pela própria Administração quando o interesse público o exigir, mas **os casos mais comuns são interpostos por particulares e/ou servidores que discordam da decisão administrativa**. Devem conter a exposição dos fatos e os fundamentos da ilegalidade ou inadequação da decisão proferida. Nesse caso, trata-se de **recurso provocado**, e, quando interposto pela própria Administração, teremos o **recurso de ofício**.

De acordo com a Lei nº 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo) a decisão do recurso também deve ser fundamentada diretamente pelo julgador, ou amparada em parecer emitido pela assessoria competente: **o que não pode** é existir decisão sem a exposição dos motivos, sob pena de invalidação.

Atenção → Os recursos administrativos abrangem: a representação, o pedido de reconsideração e o recurso hierárquico.

a) A representação corresponde a uma denúncia feita por agente público. Segundo Hely Lopes Meirelles,

é a denúncia formal e assinada de irregularidades internas ou de abuso de poder na prática de atos da Administração, feita por quem quer que seja a autoridade competente para conhecer e coibir a ilegalidade apontada.

Alguns autores fundamentam a representação no art. 5º, XXXIV, da CF/1988, no direito de petição, que garante ser a todos assegurado,

independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder.

Atenção → Para **os servidores federais trata-se de um dever**, expresso na Lei nº 8.112/1990, art. 116, XII: "representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder".

b) O pedido de reconsideração é feito diretamente pelo interessado à autoridade administrativa que emitiu o ato ou proferiu a decisão, solicitando que o/a revogue, invalide, ou modifique. Esse pedido **só pode ser apresentado uma vez**, e dentro do prazo de cinco dias, devendo ser decidido pela autoridade administrativa em 30 dias.

c) O recurso hierárquico é o recurso interposto à autoridade superior da que praticou o ato ou proferiu a decisão, solicitando o seu reexame tanto no que se refere à legalidade quanto ao mérito.

Pode ser subclassificado em recurso hierárquico próprio ou impróprio: **recurso hierárquico próprio** é aquele que decorre do poder hierárquico dentro do mesmo órgão, apenas dirigido à autoridade superior. O superior tem ampla liberdade na decisão do recurso (pode confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida), e **pode, inclusive, agravar a decisão recorrida** (parág. único do art. 64 da Lei nº 9.784/1999); **recurso hierárquico impróprio** é aquele em que a autoridade competente para julgá-lo pertence a instância ou órgão estranho à Administração que praticou o ato. Exemplo: tribunais administrativos, chefes do Executivo Federal, estadual ou municipal.

Atenção → Somente é possível utilizar o recurso hierárquico impróprio se ele estiver previsto em norma legal, especificando as condições de sua utilização e os casos cabíveis.

• Por fim, a **Reclamação Administrativa** pode ser utilizada em várias situações, por servidor público ou particular, **para questionar/expressar oposição** a atos da Administração que contrariem direitos/interesses do Administrado; em regra, o autor visa obter a correção de um erro administrativo que lhe causou prejuízo, ou o reconhecimento de um direito.

Coisa julgada administrativa

Não existe coisa julgada administrativa, visto que somente o Poder Judiciário é que pode proferir decisão que, após transitada em julgado, caracteriza a coisa julgada. No âmbito administrativo, a expressão coisa julgada **significa apenas** que, dentro da esfera administrativa, não é possível alterar a decisão, pois já tramitou o máximo admissível no âmbito da Administração.

Sobre o assunto, Maria Sylvia Di Pietro (2016) ensina que "a expressão coisa julgada, no Direito Administrativo, não tem o mesmo sentido que no Direito Judiciário. Ela significa apenas que a decisão se tornou irretratável pela própria Administração".

Assim, **sempre é possível recorrer ao Poder Judiciário** quando esgotadas as vias administrativas, ou ainda que cabíveis recursos administrativos. O Poder Judiciário detém a última palavra e pode alterar qualquer decisão administrativa que cause lesão ou ameaça a direito dos administrados ou à própria Administração (art. 5º, XXXV, CF/1988).

Atenção → Não existe coisa julgada administrativa, visto que sempre é possível acionar o Poder Judiciário, que proferirá a decisão final.

10.2.5.2. Controle legislativo

Controle legislativo **é o controle que o Poder Legislativo exerce sobre alguns atos praticados pela Administração Pública** (direta e indireta). Ele é exercido pelo Congresso Nacional, Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmara dos Vereadores. Poderá, ainda, em alguns casos, ser exercido por comissões parlamentares.

Esse controle encontra-se **limitado às hipóteses previstas na Constituição Federal**, haja vista constituir uma exceção à separação dos poderes (art. 2º da CF/1988: são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário), e pode ser **dividido em**: controle político e controle financeiro.

Controle Político

Essa espécie de controle, segundo Maria Sylvia Di Pietro (2016)

> abrange aspectos ora de legalidade, ora de mérito, apresentando-se, por isso mesmo, como de natureza política,

> já que vai apreciar as decisões administrativas sob o aspecto inclusive da discricionariedade, ou seja, da oportunidade e conveniência diante do interesse público.

Existem os seguintes **meios** pelos quais o controle político é exercido.

- **Participação na função administrativa.** Existem competências exclusivas do Congresso Nacional e do Senado Federal, que lhes asseguram o direito de participar da função administrativa realizada pelo Executivo (arts. 49 e 52 da CF/1988). Esta participação caracteriza controle da atividade administrativa, uma vez que, da apreciação, resulta aprovação ou rejeição.

Essas decisões são materializadas em forma de decreto-legislativo ou resolução. **Exemplos:** resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (art. 49, I); aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas (art. 49, IV); fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração indireta (art. 49, X); ao Senado Federal compete, por exemplo, aprovar a escolha de magistrados e de ministros do Tribunal de Contas da União (art. 52, III).

- **Comissão Parlamentar de Inquérito.** Possui poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em seus regimentos. Esse controle objetiva apurar fato específico (com prazo certo) ocorrido na Administração Pública, direta e indireta.

O art. 58, § 3º, da Constituição Federal assim enuncia:

> As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

- **Pedido de informação.** Pode ser encaminhado pelas mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, conforme previsto no art. 50, § 2º, da Constituição Federal:

as mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informação a ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no *caput* deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.

- **Convocação de autoridade.** Este meio de controle exercido pela Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal e por suas Comissões, encontra-se previsto no art. 50 da Constituição Federal:

> a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada.

- **Outros controles políticos.** Processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, assim como os ministros de Estado e os comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; fixar por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Controle Financeiro

No controle financeiro existem competências exclusivas do Congresso Nacional, competências exclusivas do Tribunal de Contas da União, e também competências compartilhadas como o caso de sustação de contrato.

Exemplo de **competência exclusiva do Congresso Nacional é o julgamento das contas anuais prestadas pelo Presidente da República**, conforme art. 49, IX, da Constituição Federal, assim como apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.

Atenção 1 → Esse julgamento do Congresso Nacional é um **julgamento político** – posteriormente o TCU julgará essas contas utilizando-se de critérios legais e técnico-operacionais.

Atenção 2 → Exceto as contas do Presidente da República – todas as demais contas dos administradores públicos são julgadas pelo TCU, inclusive as do Senado e da Câmara dos Deputados (o poder legislativo não possui competência para julgar suas próprias contas).

Contas do **Presidente da República**	1º momento	**Apreciar** mediante parecer → TCU – Tribunal de Contas da União Julgamento **POLÍTICO** → Exclusivo Poder Legislativo
	2º momento: Análise/Julgamento **Técnico** → TCU – Tribunal de Contas da União	
Todas as demais contas dos Gestores Públicos	Julgamento pleno – Técnico-Legal → TCU – Tribunal de Contas da União	

- **Fiscalização contábil, financeira e orçamentária.** Essa espécie de controle encontra-se expressa nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal.

CF/1988, art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

CONTROLE FINANCEIRO	
Natureza do Controle	**Aspectos Controlados**
Contábil	Legalidade
Financeira	Legitimidade
Orçamentária	Economicidade
Operacional	Aplicação de Subvenções
Patrimonial	Renúncia de Receitas

Natureza e Aspectos do Controle Financeiro.

Essa fiscalização é realizada com o **auxílio do Tribunal de Contas da União.** O TCU é um tribunal administrativo independente, vinculado – mas não subordinado –, ao Poder Legislativo, que detém competências próprias descritas no art. 71 da CF/1988.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daquelas que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na Administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas Unidades Administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V – fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a estado, ao Distrito Federal ou a município;

VII – prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X – sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI – representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º. No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º. Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º. As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º. O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Atenção → No **caso de ato** (unilateral), o TCU pode sustar diretamente, inclusive com aplicação de multa (arts. 57 e 58 da Lei nº 8.443/1992); **no caso de contrato** (bilateral), a competência é do Congresso Nacional – mas, se no prazo de 90 dias não forem adotadas as medidas, o TCU decidirá a respeito da sustação do contrato.

10.2.5.3. Controle Judicial

Controle **judicial** ou controle **jurisdicional** é o controle exercido pelo Poder Judiciário sobre os atos e atividades administrativas dos três poderes. É um **controle de legalidade** que consiste em verificar a conformidade do ato praticado com os princípios e normas vigentes no ordenamento jurídico.

É **predominantemente um controle realizado *a posteriori*** (subsequente), mas em casos especiais, como na concessão de liminar em mandado de segurança, será definido como um controle *a priori* (prévio).

O Poder Judiciário pode analisar também o aspecto da **moralidade**, e, excepcionalmente, poderá analisar a questão do mérito administrativo, se sob o aspecto do mérito estiver oculta alguma ilegalidade, ou mediante análise do **princípio da "razoabilidade"**. No entanto, **jamais poderá ser analisado pelo Poder Judiciário a "conveniência e oportunidade" do ato praticado**, visto que esta análise compete exclusivamente ao gestor público.

Atenção → O Poder Judiciário não atua de ofício, mas mediante provocação – e sua decisão pode ser de anulação, mas nunca de revogação de ato administrativo de outro poder (revogar é exclusivo da administração – e o Judiciário somente poderá fazê-lo, internamente e administrativamente).

Registre-se que, nada pode "escapar" ao controle exercido pelo Poder Judiciário, conforme CF/1988, art. 5º, XXXV: a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

➢ Instrumentos de controle judicial

São **instrumentos** ou **meios** de controle judicial: mandado de segurança individual; mandado de segurança coletivo; ação popular; ação civil pública; mandado de injunção; *habeas data*; *habeas corpus*; ação direta de inconstitucionalidade; medida cautelar; ação de inconstitucionalidade por omissão; e ação declaratória de constitucionalidade. A partir de 2004 também aplica-se a administração pública a súmula vinculante do STF.

A maioria desses instrumentos tem suas **finalidades** definidas no art. 5º da CF/1988, nos seguintes termos:

LXVIII – conceder-se-á **habeas corpus** sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder;

LXIX – conceder-se-á **mandado de segurança** para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

LXX – o **mandado de segurança coletivo** pode ser impetrado por:

a) partido político com representação no Congresso Nacional;

b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

LXXI – conceder-se-á **mandado de injunção** sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

LXXII – conceder-se-á **habeas data**:

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que

o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência. (grifos nossos)

Atenção → Tanto no MS Coletivo como na Ação Popular ocorre a substituição processual; no entanto, o MS Coletivo protege direitos coletivos e direitos individuais homogêneos, enquanto que a Ação Popular protege direitos difusos.

Segundo o artigo 103-A, da CF/1988, o Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, aprovar **súmula que terá efeito vinculante** em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário **e à administração pública** direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. O objetivo é a interpretação e a eficácia de normas quando houver controvérsia entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública.

A ação civil pública é um instrumento processual destinado a apurar responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e, ainda, para apurar infrações à ordem econômica. É muito utilizada pelo Ministério Público nos casos de crime de improbidade administrativa e para proteger direitos difusos da sociedade.

A ação direta de inconstitucionalidade, a ação de inconstitucionalidade por omissão e a ação declaratória de constitucionalidade inserem-se no tema controle de constitucionalidade. Haja vista os direitos e garantias contidos no texto constitucional, essas formas de controle visam aferir se os atos normativos da Administração estão em conformidade com o ordenamento jurídico-constitucional, ou, no caso de ADIn por omissão, se a omissão administrativa está impedindo a efetividade de norma constitucional.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade tem como finalidade retirar o ato normativo do mundo jurídico, **a Ação Declaratória de Constitucionalidade** visa confirmar a constitucionalidade do ato normativo. **Na ADIn por omissão**, o interesse é outro: é dar efetividade à norma constitucional, com determinação para fazer em trinta dias (se depender da Administração Pública).

Judicialização

A judicialização da administração ocorre quando as decisões judiciais interferem nas decisões e ações da administração pública – determinando que se faça ou se abstenha de fazer.

Atenção → No fenômeno da **judicialização** há interferência direta do Poder Judiciário na atuação político-administrativa do Poder Executivo.

Em **se tratando de políticas públicas**, a judicialização é provocada mediante ações individuais ou coletivas visando o cumprimento de direitos assegurados pela CF/1988, não atendidos ou atendidos parcialmente pelo Poder Executivo – por inércia, ineficiência, falta de planejamento, mau funcionamento etc.

Nas políticas públicas, o judiciário tem assegurado efetividade aos direitos básicos do cidadão conferidos pela CF/1988. Para Maria Sylvia (2016) o judiciário "está garantindo o núcleo essencial dos direitos fundamentais ou o mínimo existencial indispensável para a dignidade da pessoa humana.

Quanto à ORIGEM	Interno	Órgãos Departamentos
	Externo	Legislativo + TCU
		Ministério Público
		Popular
Quanto ao MOMENTO	Prévio/Preventivo	
	Concomitante/Sucessivo	
	Subsequente/Corretivo	
Quanto ao ASPECTO	Legalidade	
	Mérito	
Quanto à AMPLITUDE	Hierárquico	
	Finalístico	
Quanto aos ÓRGÃOS	Administrativo	Fiscalização Hierárquica
		Supervisão Ministerial
		Recursos Administrativos
	Legislativo	Controle Político
		Controle Financeiro
	Judiciário	MS Individual; MS Coletivo; Ação Popular; AC Pública; M. Injunção; H. Data; H. Corpus; ADI; ADECON; M. Cautelar; e Súmula Vinculante.

Classificações do Controle da Administração Pública.

Mensagem Final

Caros alunos,

Vocês verificaram com a leitura deste livro que alguns pontos dentro de "Estado, Governo e Administração" e parte do Capítulo "Controle da Administração Pública" foram abordados de maneira normal, sem maiores aprofundamentos; e outros como, por exemplo, o "Histórico, Evolução e Reformas da Administração Pública", o "Ciclo de Gestão" etc., foram abordados de maneira mais ampla, e que, de uma maneira geral, o conteúdo abrange histórico, conceitos, objetivos, princípios, características e detalhes importantes.

Por que adotei essa estratégia? Por dois motivos principais: primeiro, porque me amparei na forma, no conteúdo e na profundidade com que as questões são cobradas pelas bancas (Cespe, FCC, FGV, Fundatec, etc); segundo, porque **penso que o concurseiro não tem tempo a perder** com a leitura de textos que, embora possam ampliar um pouco a visão geral, pouco ou nada valem na hora de responder questões de concursos. Assim, limitei-me a abordar o que considero necessário e suficiente para compreender o tema e responder as questões.

Outro assunto que lhes chamo atenção é o seguinte: **na disciplina de Administração Pública, muitos temas são cobrados de maneira simples**, como, por exemplo, o controle da administração pública. Assim, quando se tratar de concurso para áreas específicas de controle (Tribunais de Contas, CGU etc.), deve ser buscado, adicionalmente, algum material mais completo, que aborde a matéria com maior profundidade. Da mesma forma, muitas questões sobre estrutura e organização do Estado, governo e administração, poderão ser cobradas com maior profundidade em outras disciplinas, como constitucionalismo, direito de Estado, ciência política e direito administrativo: nesses casos, também é necessário material mais completo, embora, a partir da 2ª edição, tenham sido acrescentadas muitas características importantes nos dois temas.

Destaco ainda a questão da subjetividade. Administração Pública não é uma ciência exata. Além de exigir conhecimentos gerais envolvendo administração, direito, política, economia, sociologia, atualidade etc., as questões realmente difíceis contêm termos que permitem mais de uma interpretação – e, algumas vezes, somente quem elaborou a questão consegue dar a ela o sentido mais adequado. Para amenizar a subjetividade, leia, além do que é cobrado no edital, **leia o livro todo**, e adquira assim uma visão mais ampla e completa do assunto e de seus inter-relacionamentos.

Por fim, pelo fato de o conteúdo de Administração Pública não estar reunido em livros completos, mas ser **constituído por uma coletânea de assuntos** relacionados à matéria (artigos, revistas, teses, dissertações, livros etc.), **muitas questões trazem opiniões pessoais de autores**, que nem sempre estão de acordo com a teoria dominante, e, em regra, não se consegue anular a questão. Nesses casos, embora a resposta contenha conceito diferente do que estamos acostumados, ela **não chega a confrontar diretamente** os conceitos já consagrados.

Nessas duas últimas situações procure ler novamente – tanto o enunciado como as alternativas. Se for questão de múltipla escolha é possível chegar à resposta por eliminatória, no entanto, se for questão estilo Cespe, em que uma errada anula uma certa, talvez a melhor escolha seja não responder a questão.

Peço que **não estudem pelos livros antigos**, pois estão desatualizados, haja vista o grande número de mudanças contidas em cada nova edição. Como última recomendação peço a todos que **leiam e releiam a Constituição Federal seca** – ela é a base de tudo, a partir daí tudo ficará mais fácil.

Na hora da prova, **Deus o(a) ajudará a lembrar daquilo que você estudou!** Portanto, estude com perseverança que você conquistará o cargo público com o qual sonha. Conquistar uma vaga no serviço público **só depende de você**: se você estiver disposto a estudar com dedicação e perseverança, então a vaga já é sua, trata-se apenas de uma questão de tempo!

Boa sorte a todos.

Prof. Augustinho Paludo

BIBLIOGRAFIA

ABPMP BRASIL. **BPM CBOK**: Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio, Corpo Comum de Conhecimento, V3.0, 2013; V4.0, 2020.

ABRAMOVAY, Ricardo. **A rede, os nós, as teias: tecnologias alternativas na agricultura**. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, nov.-dez. 2000.

ABREU, Júlio C.A. **Gestão de Políticas Públicas, Participação Democrática e Internet**: Inovação nos Modelos de Gestão no Setor Público. Revista ENAP, nº 57, 2017.

ABREU, Nélio A; Lins Filho, Marcos L. **Computação em Nuvem na Administração Pública**: Legislação, Riscos e Benefícios. 11º Congresso de Gestão Pública, RN, 2017.

ABRUCIO, Fernando L. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. In: *Caderno Enap*, nº 10, 1997.

_____. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. In: *Revista de Administração Pública*, nº 41, 2007.

_____. **Os desafios da administração pública gerencial no contexto brasileiro**. In: Revista Reforma Gerencial-Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1999.

AKATSU, Luiz; PINHO, José A.G. **Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil**. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, set.-out. 2002.

ALBRECHT, Karl. ***Revolução nos serviços***. São Paulo: Pioneira, 1992.

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Marcio; FEIJÓ, Paulo H. ***Gestão de finanças públicas***, 2ª ed. Brasília: Cidade, 2008.

ALCOFORADO, Flávio C.G. **Obstáculos à Implementação da Reforma Gerencial**. Tese, FGV-SP, 2012.

ALMEIDA, Martinho I.R. de. ***Manual de Planejamento Estratégico***, 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ALMEIDA, Patrícia R. ***A gestão da comunicação na sociedade da informação***: *o caso de uma Agência Reguladora.* Dissertação. UFRJ, 2005.

AMARAL, Marcelo S. ***Accountability, governo local e democracia: investigação em portais municipais do estado da Bahia***. Dissertação. UFBA, 2007.

AMORIM, Sônia Naves David. **Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/ Sociedade**. In: *Revista do Serviço Público.* Brasília: Enap, jun. 2000.

ANDION, Carolina. **Análise de redes e desenvolvimento local sustentável**. In: *Revista de Administração Pública.* Rio de Janeiro: FGV, set.-out. 2003.

ANDION, Maria C.; FAVA, Rubens. ***Caderno Gestão Empresarial***. Curitiba: FAE, 2002.

ANDRADE, Jackeline A. **Redes de atores: uma nova forma de gestão das políticas públicas no Brasil?** In: *Gestão & Regionalidade*, nº 64, mai.-ago. 2006.

ANDRADE, Nilton de A.; AGUILAR, Adélia M. de; MORAIS, Eduardo M. de; PEREIRA, Robison C.M.; FONSECA, Viviani R. ***Planejamento Governamental para Municípios***, 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ANEEL. ***Manual de Gestão de Processos Organizacionais***, 2010.

ANSELL, Chris. ***The Networked Polity: Regional Development in Western Europe***. Governance, 2000.

_____.**Sociology of Governance**. In: Mark Bevir (org.). *Encyclopedia of Governance* v.1. Thousand Oaks: Sage Publications, 2007.

ARAUJO, Marcelo H. **Análise dos Fatores que Influenciam o Uso de Serviços do Governo Eletrônico no Brasil**. Dissertação, USP, 2013.

ARAUJO, Vinícius de C. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. In: *Texto Enap*, 2002.

ARAUJO, Wagner F.G.; GOMES, Marco P.S. **Governança eletrônica na América Latina: Podemos esperar uma democracia eletrônica?** In:

Núcleo de estudos do empresariado, instituições e capitalismo. Rio de Janeiro, 2006.

AVRITZER, Leonardo. ***Participatory Governance: Strengthening Democracy in Brazil. The Brazil Project***. Washington: Woodrow Wilson Center. 2006.

BAKVIS, Herman; JUILLET, Luc. **O desafio horizontal: ministérios setoriais, órgãos centrais e liderança**. In: *Caderno Enap* nº 27, 2004.

BANDEIRA DE MELLO. Celso A. ***Curso de direito administrativo***. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BATISTA, Fábio F; COSTA, Veruska S. **Alinhando o modelo, o método de implementação e a prática de gestão do conhecimento**. Revista ENAP nº 64/2013.

BATISTA, Mariana. **A difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros**: fatores internos e externos. Caderno nº 53, ENAP, 2017.

BERTHOLINE, Frederico; Pereira, Carlos. **Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, jul-ago. 2017.

BEZERRA, Carla de P. **Ideologia e governabilidade: as políticas participativas no governo PT. Tese**, USP, 2020.

BEZERRA, Eronides G. **Governança digital**: mensuração em *websites* de universidades nacionais e internacionais. Dissertação, UNB, 2018.

BIRKLAND, Thomas. ***An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making***. 3ed. Armonk: M.E. Sharpe, Inc., 2010.

BOBBIO, Norberto. ***A teoria das formas de governo***, 2ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

_____. ***Estado, governo e sociedade: por uma teoria geral da política***, 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. ***Dicionário de política***. 11ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BONILLA, Maria Helena. **O Brasil e a alfabetização digital**. In: *Jornal da Ciência*, Rio de Janeiro, 13.abr. 2001.

BOUER, Ruy; CARVALHO, Marly M. ***Metodologia singular de gestão de projetos***. Departamento de Engenharia da Produção, USP, 2005.

BOURGON, Jocelyn. **Strengthening Our Policy Capacity**. In: *Rethinking Policy: Strengthening Policy Capacity*. Gatineau: Canadian Centre for Management Development, 1996.

BOYADJIAN, João P.B. ***A importância da abordagem de projetos, visando a implementação de estratégias organizacionais***.*Dissertação*, USP, 2008.

BRAGA, Lamartine V.; ALVES, Welington S.; FIGUEIREDO, Rejane M. C.; SANTOS, Rildo R. **O papel do governo eletrônico no fortalecimento da governança do setor público**. In: *Revista do Serviço Público*. Brasília, Enap, jan.-mar. 2008.

BRASIL. *Lei nº 8.666 de 21.06.1993* – **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm. Acesso em: 01.08.2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de Avaliação do PPA, 2009**. Disponível em: http://www.sigplan.gov.br/v4/appHome/. Acesso em: 1º mai. 2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **PAC – Programa de Aceleração do Crescimento**. Disponível em: www.pac.gov.br. Acesso em: 01.ago.2013; 07.mai.2016.

_____. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Manual de Elaboração do PPA 2024-2027**. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/ plano-plurianual/arquivos/manual-tecnico-do-plano-plurianual-2024-2027/manual-do-ppa-2024-2027-1.pdf.

_____. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Portal inovação**. Disponível em: http:// www.portalinovacao.mct.gov.br/pi/. Acesso em: 3 set. 2009; 10.ago.2015.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. **A reforma gerencial do Estado de 1995**. *Revista de Administração Pública*, v. 34, 2000.

_____. **Reforma da gestão e avanço social em uma economia semiestagnada**. *Revista de Administração Pública*, v. 38, 2004.

_____. **Réplica: comparação impossível**.*Revista de Administração de Empresas*, v. 45, 2005.

_____. **Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina**. In: *Revista do Serviço Público*. Brasília: Enap, jan.-mar. 2002.

_____. **Burocracia pública e Estado no Brasil**. In: *Revista Eletrônica*. Salvador: IBDP, set.-nov. 2007.

_____. **Do Estado patrimonial ao gerencial**. In: SACHS, Ignacy; PINHEIRO, Paulo Sérgio; WILHEIM, Jorge. (orgs.). *Brasil: Um século de transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

BROOKS, Stephen. ***Public Policy in Canada: An Introduction***. Toronto: McClelland and Stewart, 1989.

BUENO, Ricardo L.P; Brelaz, Gabriela; Salinas, Natasha S.C. **Administração Pública Brasileira no Século 21**: Seis Grandes Desafios.

CANADA SCHOOL OF PUBLIC. **Service – cartilha da gestão do conhecimento no serviço público**. *Caderno Enap* nº 30, 2006.

CARNIELLI, Fiorenza Z. **A Cidadania e Sua Instituição: Estudo da Comunicação Pública Sobre a Defensoria do RS**; Dissertação (Mestrado), UFRS, 2016.

CAPELLA, Cláudia N. ***Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas***. Apresentado no GT Políticas Públicas do XXIX Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu-MG, outubro, 2005.

CARDOSO, Onésimo de O. **Comunicação empresarial *versus* comunicação organizacional: novos desafios teóricos**. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, nov.-dez. 2006.

CARNEIRO, Carla B.L. **Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização**. *Revista de Administração Pública*, v. 36, n. 2. pp. 277-292, 2002.

CARVALHO, Jose M. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual**. *Simpósio sobre "Nation-Building in Latin America: Conflict Between Local Power and National Power in the Nineteenth Century."* Holanda, 1995. Disponível em 1997 em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581997000200003&script=sci_arttext.

CASTAGNARA, Marina. **Práticas, Processos e Funções da Gestão do Conhecimento Como Suporte à Inteligência Organizacional**. Dissertação, UF-PR, 2017.

CASTELLS, Manuel. ***A sociedade em rede***. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede**, 6ed. São Paulo, Paz e Terra, 2011.

CASULA, Mattia. **Quem governa na governança (local)?** Revista De Administração Pública, nov.-dez. 2017.

CAVALCANTE, Pedro L. **Programa Bolsa Família: descentralização, centralização ou gestão em redes?** In: *Revista do Serviço Público*. Brasília: Enap, jan.-mar. 2009.

CAVALCANTE, Pedro; Carvalho, Paulo. **Profissionalização da Burocracia Federal Brasileira: Avanços e dilemas**. Revista de Administração Pública, jan.-fev. 2017.

CENTENO, Fernanda P.R.; ANDRADE, Mauricio A.; Souza, RONNYE O. **Melhoria da Comunicação e do Relacionamento Entre o Governo e os Cidadãos com Aplicativos Móveis**. Dissertação (Mestrado), FGV-SP, 2015.

CERTO, Samuel C. ***Administração moderna***, 9ª ed. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

CEZAR, Layon C. **Reflexões Sobre a Comunicação em Políticas Públicas**: Proposta de um Modelo de Avaliação da Comunicação Governamental. Revista de Administração Pública, Rio Janeiro, 2018.

CHAVES, Gustavo H.P. **Gestão por Processos e Gespública**. Dissertação, UFGO, 2016.

CHIAVENATO, Idalberto. ***Administração Geral e Pública***, 4ª ed. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2006.

CISLAGHI, Juliana F; CRUZ, Julia B; SANTOS, Maria C. C.; MENDONÇA, Thaisa S; FERREIRA, Fernando G. **Não é uma crise, é um projeto: a política de educação do Governo Bolsonaro**. 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração: Teoria, Processo e Prática**, 4ª ed. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2007.

CNJ, **Gestão estratégica com o uso do BSC**, Curso, 2012.

COELHO, Diego B. **Empresas e Governo no Contexto da Economia Global**. Tese, USP, 2014.

COELHO, Espartaco M. **Gestão do conhecimento como sistema de gestão para o setor público**. In: *Revista do Serviço Público*. Brasília: Enap, jan.-jun. 2004.

COPPEDE JUNIOR, W. **Transformação Digital Na Política Pública**. Dissertação, FGV-SP, 2017.

COSTA, Alessandra M.; BARROS, Denise F.; MARTINS. Paulo E.M. **Linguagem, relações de poder e o mundo do trabalho: a construção discursiva do conceito de empreendedorismo**. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, set.-out. 2008.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de Administração Pública; 200 anos de reformas**. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, set.-out. 2008.

COSTA, Ivo A. Indicadores Para Avaliação da Sustentabilidade em Projetos de Mobilidade Urbana. Dissertação, UnB, 2016.

CRUZ, Érika M.K. Redes Interorganizacionais de Cooperação. **Influência da Relação entre Configuração de Rede e Práticas de Governança sobre a Co-evolução das Firmas e da Rede**. Dissertação, FGV-SP, 2017.

CRUZ, Tadeu. ***Busines Process Management***. Rio de Janeiro: Brasport, 2008.

CUNHA, Cynthia C. O **Impacto Eleitoral de Programas de Transferência de Renda Estaduais no Brasil**. Dissertação, FGV-RJ, 2014.

DA SILVA, Jennifer Amanda Sobral; MAIRINK, Carlos Henrique Passos. **Inteligência artificial**.

DANEKE, Gregory A.; STEISS, Alan W. **Planning and Policy Analysis for Public Administrators**. In: John W. Sutherland (org.). *Management Handbook for Public Administrators*. New York: Van Nostrand and Reinhold Company, 1978.

DAVENPORT, Thomas H. ***Reengenharia de processos – como inovar na empresa através da tecnologia da informação***. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

_____. PRUSAK, Laurence. ***Conhecimento empresarial: como as organizações gerenciam seu capital intelectual***. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 1998.

DECRETO Nº 6.017/2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de abril de 2005. **Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.**

DECRETO-LEI Nº 200/1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal**, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa.

DECRETOS Nºs 2.487 E 2.488/1998. **Dispõem sobre a qualificação de autarquias e fundações como Agências Executivas**, estabelecem critérios e procedimentos para a elaboração, acompanhamento e avaliação dos contratos de gestão e dos planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional das entidades qualificadas e dá outras providências.

DECRETO Nº 8.243/2014. **Institui a Política Nacional de Participação Social** – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências.

DECRETO Nº 8.936/2016. **Institui a Plataforma de Cidadania Digital** e dispõe sobre a oferta dos serviços públicos digitais, na administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

DECRETO Nº 9.094/2017. **Dispõe sobre a simplificação do atendimento** prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do

reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário.

DECRETO Nº 11.398, de 21 de janeiro de 2023. **Altera a Estrutura Regimental do Ministério do Planejamento e Orçamento**.

DEREK BELL & ASSOCIATES. **A Comparison between PRINCE2 and the Project Management Institute's (PMI) Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide).** Disponível em http://derekbellandassociates.co.uk/blogs/a-comparison-between-prince2%C2%AEand-the-project-management-institute%E2%80%99s-%28pmi%29-guide-to-theproject-management-body-of-knowledge-%28pmbok%C2%AE-guide%29.html. Acesso em: agosto/2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. ***Direito Administrativo***. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DIAS, Cleidson N. **A influência das Redes Interorganizacionais e a Complementaridade de Recursos no Desempenho da Inovação**. Tese (Doutorado), UNB, 2015.

DICIONÁRIO AURÉLIO. 3ª ed., rev. e atual. Curitiba: Positivo, 2004.

DIGGINS, John Patrick. ***Max Weber: a política e o espírito da tragédia***. Rio de Janeiro: Record, 1999.

DIMOCK, Marshall E. **Filosofia da Administração**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1968.

DINIZ, Eduardo H.; BARBOSA, Alexandre F.; JUNQUEIRA, Álvaro R.B.; PRADO, Otavio. **O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise**. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, jan.- fev. 2009.

DINSDALE, Geoff; MARSON, D.B.; SCHMIDT, Faye; STRICKLAND, Teresa. **Metodologia para medir a satisfação do usuário no Canadá: desfazendo mitos e redesenhando roteiros**. In: *Caderno Enap*, nº 20, 2000.

DINSMORE, C.; CAVALIERI, A. ***Como se tornar um profissional em gerenciamento de projetos***. Rio de Janeiro: Quality Mark, 2011.

DIRETORIA DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Políticas Públicas Para o Desenvolvimento Sustentável**. FGV-RJ, 2018.

DRUCKER, Peter. ***A sociedade pós-capitalista***. São Paulo: Pioneira, 1993.

DYE, Thomas R. ***Understanding Public Policy***. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1972.

ENOKI, Cesar. ***Gestão de processos de negócio***. Dissertação Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2006.

ESTEVES, João P. **Sociologia da Comunicação**. Lisboa, Fundação Calouste, 2011.

ETZIONI, A. **Mixed-Scanning: uma terceira abordagem em tomada de decisão**. In: *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Heidemann, Francisco G.; Salm, José Francisco (orgs.). Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2009.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. **Burocracia e Crescimento**: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado "weberiano" sobre o crescimento econômico. Revista ENAP nº 65/2014.

FADEL, Marianella A.V.; REGIS FILHO, Gilsée I. **Percepção da qualidade em serviços públicos de saúde: um estudo de caso.** In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, jan.-fev. 2009.

FABRI, David M. **Os Ciclos Econômico-Eleitorais e o Programa Bolsa Família**. Dissertação (Mestrado), FGV-RJ, 2015.

FALCÃO, Luiz F. N. **Comunicação pública e mobilização social**. Dissertação, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2019.

FARAH, Marta F.S. **Análise de Políticas Públicas no Brasil**: De Uma Prática Não Nomeada à Institucionalização do "Campo De Públicas". Revista de Administração, nov.-dez. 2016.

FARAH, Marta F. S. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo**. Revista de Administração Pública, v. 35, 2001.

FATTORELLI, Maria L. **Golpe de Trilhões em Plena Pandemia**. Documento em PDF publicado na página https://auditoriacidada.org.br/. Acesso em 04.jan.2023.

FERNANDES, Jorge U. J. ***Contrato administrativo***. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FERRER, Florência; SANTOS, Paula. ***E-government* TI – *o governo eletrônico no Brasil***. São Paulo: Saraiva, 2004.

FIABANE, Danielle F. ***Controle social: um novo* frame *nos movimentos sociais***. Tese, FGV, São Paulo, 2011.

FNQ. ***Caderno compromisso com a excelência***: processos, 2008.

FNQ. **Critérios de Excelência**, 2013. FNQ, São Paulo, 2013.

FNQ. **Modelo de Excelência da Gestão**, 2013. FNQ, São Paulo, 2013.

FONSECA, André D. O neoliberalismo em tempos de pandemia: o Governo Bolsonaro no contexto de crise da Covid-19. **Ágora** (St. Cruz Sul, Online), v. 22, n. 2, p. 58-75, julho-dezembro 2020.

FORTIS, Martin F. de A. **Orçamento orientado a resultados (OOR): resgate da efetividade das políticas governamentais como instrumento de fortalecimento da democracia**. In: *Revista do Serviço Público*. Brasília: Enap, abr.-jun. 2009.

FREITAS, Roberto L.C. **Governança Participativa No Âmbito Do Orçamento Público**. Dissertação, UNB, 2016.

FREITAS, Vinicius P. de; CARDOSO, Ricardo L.; AQUINO, Andre C.B. de; REIS JUNIOR, Rômulo C. dos. **Mensuração de desempenho em organizações públicas: o caso da Secretaria da Fazenda do RS**. In: *Revista do Serviço Público*. Brasília: Enap, jul.-set. 2009.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, n.21. 2000.

GAETANI, Francisco. **O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação**. In: *Revista do Serviço Público*. Brasília: Enap, out.-dez. 2003.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José P. **Gestão pública orientada para resultados no Brasil**. In: *Revista do Serviço Público*. Brasília: Enap, out.-dez. 2002.

GERTON, Larry N. ***Public Policy Making: Process and Principles***. 3ed. Armonk: M.E. Sharpe, 2010.

GESPÚBLICA. ***Guia de gestão de processos de governo***. maio, 2011.

GESPÚBLICA. **Modelo de Excelência em Gestão Pública**, 2014. Disponível em www.gespublica.gov.br.

GESPÚBLICA. **Instrumento para Avaliação da Gestão Pública**, 2014. Disponível em www.gespublica.gov.br.

GOLDBACH, Airton S. ***Gestão de Contratos***. Monografia, Faculdades Bagosi, Curitiba, 2010.

GOMES, Fábio G. **Conflito social e *Welfare State*: Estado e desenvolvimento social no Brasil**. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, mar.- abr. 2006.

GOMES, Wagner O. ***Gestão de projetos***. Dissertação, Unicamp, 2004.

GRANJEIRO, J. Wilson. ***Administração Pública***, 12ª ed. Brasília: Westcon, 2006.

GRIMAS, Washington. ***Gestão de processos de negócios***. Manual com 113 p. registrado como propriedade intelectual do autor, 2008.

GRIN, Eduardo J. **Governança participativa, eficácia gerencial e legitimidade política nos governos locais**. In: *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires: nov. 2008.

GRIN, Eduardo J. **Controle externo e policy making?** Uma análise da atuação do TCU na Administração Pública Federal. IPEA, Rio de Janeiro, setembro de 2020.

GUIA DO CONHECIMENTO EM GERENCIAMENTO DE PROJETOS. Guia PMBOCK, 6ª ed. 2017.

HAM, Christopher; Hill, Michael James. ***The Policy Process in the Modern Capitalist State***. Brighton: Wheatsheaf, 1984.

HAMMER, Michael. ***Além da reengenharia – como organizações orientadas para processos estão mudando nosso trabalho e nossas vidas***. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

HARTEN, Bruno A. **Missão Organizacional, uma Questão de Discurso** ? Dissertação, FGV-RJ, 2013.

HUNTRESS, J. ***The Current State of BPM Technology***. XXVII Encontro Nacional da Engenharia de Produção. Foz do Iguaçu, outubro de 2007.

ISAE-FGV-**Desenvolvimento Econômico e Social**: Estrutura Organizacional. Caderno de Orientações, edição especial, 2016.

JACOBI, Pedro. **Meio ambiente e redes sociais: dimensões intersetoriais e complexidade na articulação de práticas coletivas**. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, nov.-dez. 2000.

_____. **Articulação social para enfrentar a exclusão digital**.*Revista Política & Sociedade*, n.1, 2002.

JANN, Werner; REICHARD, Christoph. **Melhores práticas na modernização do Estado**. *Revista do Serviço Público.* Brasília: Enap, jul.-set. 2002.

JARDIM, José M. **A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa**. In: *Revista do Serviço Público.* Brasília: Enap, jan.-mar. 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. ***Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos***, 14ª ed, Dialética, 2010.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. ***Organização orientada à estratégia***. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2001.

_____. ***Mapas estratégicos: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis***. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2004.

KÊNIA, Augusta F. Comunicação Pública e Assistência Social. Tese, Unb, 2016.

KERZNER, H. ***Gestão de Projetos: as melhores práticas***. Porto Alegre: Bookman, 2002.

KINGDON, John W. **Agendas. *Alternatives and Public Policies***. 2ª ed. New York: Harper Collings College Publishers, 1995.

_____. Juntando as coisas. In: FERRAREZI, E.; SARAVIA E. ***Políticas Públicas***; *coletânea,vol. 1.* Brasília: ENAP, 2006.

KOTLER, Philip, ***Administração de marketing: análise, planejamento, implementação e controle***. São Paulo: Atlas, 1994.

_____. ***Administração de marketing***. 10ª ed. São Paulo: Prentice Hall, 2000.

LABRA, Maria Eliana. **Análise de políticas, modos de *policy-making* e intermediação de interesses: uma revisão**. In: *Revista Saúde Coletiva*, 1999.

LARA, Lorenna D. **TLS: Modelo Para Avaliação da Democracia, Accountability e Transparência nos Portais Eletrônicos de Transparência Brasileiros**. Dissertação, UF-GO, 2016.

LASSWELL, Harold D. ***The Decision Process: Seven Categories Of Functional Analysis***. Maryland: College Park, Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland, 1956.

_____. ***A Pre-View of Policy Sciences***. New York: Elsevier Publishing, 1971.

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal** e dá outras providências.

LEI N° 11.107, DE ABRIL DE 2005. **Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos** e dá outras providências.

LEI Nº 9.637, DE MAIO DE 1998. **Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais**, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

LEI Nº 9.790, DE MARÇO DE 1999. **Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de Direito Privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público**, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

LEI Nº 13.303, DE 30 DE JUNHO DE 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

LEI Nº 13.460, DE 26 DE JUNHO DE 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

LEI Nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em 01/05/2021.

LEI Nº 14.129, de 29 de março de 2021. **Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br.

LEI Nº 14.600, DE 19 DE JUNHO DE 2023. **Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm

LIBERTAS: **Revista de Ciênciais Sociais Aplicadas**, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 64-85, 2019.

LEIRIA, Felipe C. **O Perfil de Bem-Estar dos Beneficiários em Idade Economicamente Ativa do Programa Bolsa Família**. Dissertação (Mestrado), FGV-RJ, 2015.

LEMOS, Carlos E.H.F. de. **Controle social exercido através da denúncia no âmbito do TCE TI – RJ**. Dissertação. FGV-RJ, 2008.

LIMA JÚNIOR, Olavo B. **As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos**. In: *Revista do Serviço Público*. Brasília: Enap, 1998.

LOPES, Mariana T. T. et al. Pandemia e erosão da democracia constitucional: uma análise dos ataques à transparência no Brasil. **RDP**, Brasília, v. 17, n. 96, p. 93-122, nov./dez. 2020

LORIGADOS, Wilson B.; LIMA, Fernanda T.; SANCHEZ, Alessandra. ***Administração Pública, planejamento e gestão***. São Paulo: Pró-Concursos, 2003.

MANTOVANI, Juliana R.L. **Reforma Gerencial e as Agências Reguladoras**. Dissertação, FGV-SP, 2018.

MARCH, James G. ; OLSEN, Johan P. **Elaborating the New Institutionalism**. In: R. A. W. Rhodes; Sarah A. Binder e Bert A. Rockman (orgs.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

MARQUES JUNIOR, Luiz J. ; PLONSKI, Guilherme A. ***Gestão de projetos em empresas no Brasil***, Artigo, 2009.

MARSHALL, T. H. ***Cidadania, classe social* e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARQUES, Carla M. **A Gestão de Processos no Setor Público**. Dissertação (Mestrado), FGV-RJ 2015.

MARTINS, Álvaro L. **M. Papel da Informatização na Pequena e Média Empresa Brasileira: Investimentos em TI**. Tese (Doutorado), FGV- SP, 2016.

MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral**. Brasília: In: *Caderno Enap*, nº 8, 1997.

MARTINS, Renato B. **Racionalidade Administrativa, Poder Simbólico e Política**: Um Estudo Sobre a Expansão no Executivo Federal Brasileiro. Dissertação. FGV-SP, 2014.

MASCENA, Keysa M.C. **Priorização de Stakeholders: um estudos em empresas que divulgam relatórios com a estrutura da global reporting initiative**. Dissertação, USP, 2013.

MAURIEL, Ana P.O. **Crise, Pandemia e Suas Manifestações No Brasil**. Revista Direitos, trabalho e política social, Cuiabá, V. 7, Jan./jun. 2021.

MAXIMIANO, Antonio C. A. ***Introdução à Administração***, 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. ***Teoria geral da Administração***, 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MEDAUAR, Odete. **Curso de direito administrativo**. 22ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

MEDEIROS, Paulo H.R.; GUIMARÃES, Tomas de A. **Contribuições do governo eletrônico para a reforma administrativa e a governança no Brasil**. In: *Revista do Serviço Público*. Brasília: Enap, out.-dez. 2005.

MEIRELLES, Hely L. ***Direito Administrativo brasileiro***. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. ***Curso de Direito Administrativo***, 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MENEZES, Rômulo F. **Gestão do conhecimento no setor público**: o aproveitamento da atividade investigativa da Polícia Federal brasileira. Dissertação, UNB, 2020.

MÉNY, Yves ; THOENING, Jean-Claude. ***Politiques publiques***. Paris: Presses Universitaires de France, 1989.

MISOCZKY, Maria C. **Redes e hierarquias: uma reflexão sobre arranjos de gestão na busca da equidade em saúde**. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, mar.-abr. 2003.

MORAES, Alexandre. ***Direito Constitucional***, 31. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MOREIRA, Valéria L. **A qualidade do atendimento e os serviços prestados**. Dissertação, UEA/FGV, 2008.

MOTA, Ana C.Y.H.A. **Accountability *no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes***. Tese, USP, 2006.

MOTTA, Fernando P. ; BRESSER-PEREIRA, L.C. ***Introdução à organização burocrática***. São Paulo: Thomson, 1980.

NELSON, R. **Uso da análise de redes sociais no estudo das estruturas organizacionais**. In: *Revista de Administração de Empresas*. SCIELO, out.-dez. 1984.

NONAKA, Ikujiro ; TAKEUCHI, Hirotaka. ***Criação de conhecimento na empresa***. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 1997.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability *horizontal e novas poliarquias***. São Paulo: Lua Nova, nº 44, 1998.

OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE. **Creating Value In Project Management Using PRINCE2** – Brisbane, The Stationery Office (TSO), 2010.

OGASSAWARA, Christiane H.T. ***Balanced Scorecard* e o modelo de excelência da gestão da Fundação Nacional da Qualidade**. Dissertação; UFPR, 2009.

OLIVEIRA, Daniela P.W. ***Políticas públicas de fomento à leitura: agenda governamental, política nacional e práticas locais***. Dissertação, FGV-SP, 2011.

OLIVEIRA, Djalma P.R. de. ***Planejamento estratégico: conceitos, metodologias, práticas***, 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

OLIVEIRA, Eduardo L.L. **Inovação na Gestão Pública Federal**. Dissertação, UNB, 2017.

OLIVEIRA, Fábio F. Governo Bolsonaro e o apoio religioso como bandeira política. **Revista Brasileira de História das Religiões**. ANPUH, ano XIII, n. 37, maio/agosto de 2020.

OLIVEIRA, Neuza C. **Coordenação Intergovernamental em Políticas Públicas**. Tese, FGV-SP, 2017.

OLIVEIRA, Thádio R.Q. **A Administração da Tecnologia e Participação Social Como Insumos Para Gestão Democrática**: O Desenvolvimento do E-Gov E da E-Democracia. Dissertação, UF-GO, 2016.

OLIVEIRA Jr, Jorge Nascimento. **Orçamento por resultados: aprimoramentos ao processo orçamentário da marinha do Brasil**. Dissertação FGV, RJ, 2018.

OPERAÇÃO SERENATA DE AMOR. 2016. Disponível em: https://serenata.ai/about/. Acesso em: 25 out. 2021.

OSORIO, Vera L.T. **Utilização do *Balanced Score Car* no aperfeiçoamento da Administração Pública gerencial**. Dissertação, UFRGS, 2003.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social**.*Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 1. 2005.

PÁGINAS: Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda, Portal do Orçamento Federal; Gespública, PAC, Sisp-TI, Presidência da República, Sebrae, Portais Diversos. Acessos no período março-setembro/2016.

PAIM, R.; CAULLIRAUX, H.; CARDOSO, R. ***Process Management Tasks***. XXVII Encontro Nacional da Engenharia de Produção. Foz do Iguaçu, outubro de 2007.

PALUDO, Augustinho V.; PROCOPIUCK, Mario. ***Planejamento governamental: referencial teórico, conceitual e prático***, 2ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PALUDO, Augustinho V.; OLIVEIRA, Antonio G. **Governança organizacional pública e planejamento estratégico para órgãos e entidades públicas**, 2ª ed. Indaiatuba: Foco, 2024.

PAULA, Eric Junior. **O Papel dos Escritórios de Gerenciamento de Projetos na Gestão do Conhecimento**. Dissertação, FGV-SP, 2018.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. ***Direito Administrativo descomplicado***, 23ª. ed. São Paulo: Método, 2015.

PEDROSO, Marcelo C. ***Um modelo de gestão estratégica para serviços de saúde***. Tese, USP, 2010.

PEREGRINO, Fernando O. F. ***A Nova Administração Pública no Brasil (1995/2009)***. Dissertação, UFRJ, 2009.

PEREIRA, José Matias. ***Curso de Administração Pública***. São Paulo: Atlas, 2009.

PEREIRA, Marco A. ***Gestão Estratégica***. Curso de Gestão Voluntária, 2009.

PERES, Rafael A. **Pensar La Estratégia**. Buenos Aires, La Crujia, 2012.

PESSOA, Eliana; OLIVEIRA, Kelly C.N. **Perfil intraempreendedor: um estudo inicial em funcionários da Infraero-sede**. In: *Revista do Serviço Público*. Brasília: Enap, out.-dez. 2006.

PINHO, José A.G. **Investigando portais de Governo Eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia**. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, maio-jun. 2008.

PINHO, José Antonio G.; IGLESIAS, Diego M. ; SOUZA, Ana C. **Portais de governo eletrônico nos Estados no Brasil: muita tecnologia e pouca democracial**. In: *Seminário Sociedade da informação, democracia, governo eletrônico no Brasil: limites, possibilidades e avanços*. Salvador: Fundação Luis Eduardo Magalhães, 2006.

PINTO, Surama C.S. **Revisitando 'velhas' questões: coronelismo e clientelismo na primeira República brasileira**. Dissertação, UFRJ, 1997.

PMI. **A *Guide to the Project Management Body of Knowledge***, 3ª; 4ª; 5ª e 6ª edições.

PMI. **A Guide to the Project Management Body of Knowledge and the Standard for Project Management**, PMBOCK, 7ª ed. USA, 2021.

POLÍTICAS PÚBLICAS, **Coletânea – Volume 1**, Organizadores: Enrique Saraiva e Elisabete Ferrarezi, Brasília, ENAP, 2007.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional**. In: *Revista do Serviço Público*. Brasília: Enap, jul.-set. 2002.

PORTNEY, Stanley. ***Gerenciamento de projetos para leigos***, 2ª.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

PRADO, D. ***Gerenciamento de projetos nas organizações***, v. I. Belo Horizonte: FDG, 2000.

PRADO, Otávio. ***Governo eletrônico, reforma do Estado e transparência***. Tese, FGV, São Paulo, 2009.

PRINCE2 BRASIL. **Prince2**. Disponível em: http://www.prince2brasil.com.br, acesso em: ago/2015.

PROCOPIUCK, Mario; FREY, Klaus. ***Redes de políticas públicas e de governança e sua análise a partir da websphere analysis***. 31º Encontro Anual 2007. Caxambu: ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2007.

_____. ***Políticas públicas e fundamentos da Administração Pública***: *análise e avaliação: governança e redes de políticas, administração judiciária*. São Paulo: Atlas, 2013.

PROMON, Business & Technology Review. ***Gerenciamento de Projetos***. Encarte com 28 p. São Paulo, 2008.

QUEIROZ, Lucia F. N. **Avaliação de Políticas no Setor Público**. Tese (Doutorado), UNB, 2016.

QUINN, James Brian. Strategic Change: **Logical Incrementalism**. Sloan Management Review, v. 20, 1978.

RAMOS, Mozar de. ***Fatores críticos na implantação da gestão estratégica de processos***: *estudo de caso no Tribunal Regional Eleitoral do Paraná*. Dissertação, Universidade Católica do Paraná, 2011.

REIS, Clóvis M. L. R. O processo administrativo contemporâneo: legitimidade, controle e eficiência da atividade administrativa brasileira. **XVIII Revista do CEPEJ**, 2016.

REZENDE, Denis A. **Planejamento de informações públicas municipais**: sistemas de informação e de conhecimento, informática e governo eletrônico integrados aos planejamentos das prefeituras e municípios. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, maio-jun. 2007.

RIBEIRO, Agatha J.G. Democracia Participativa no Contexto Latino-Americano: entre o Estado, os Heróis e a Sociedade Civil. Tese, FGV, 2016.

RIBEIRO, Roberiton L.O. **Gerenciando Projetos com Prince2.** BRASPORT, São Paulo, 2011.

RIEIRO, Monique C.D. **Os Caminhos do Planejamento Rumo à Gestão Por Resultados**. Dissertação, FGV-RJ, 2017.

ROBBINS, Stephen P. ***Administração: mudanças e perspectivas***. São Paulo: Saraiva, 2003.

ROCHA, Bruno F.F. Governança em Múltiplos Níveis: Análise do Modelo de Política Fiscal Brasileiro. Dissertação Unb, 2015.

ROCHA, Heber Silveira. ***Juventude e políticas públicas***: *formação de agenda, elaboração de alternativas e embates no governo Lula*. Dissertação, FGV-SP, 2012.

RODRIGUES FILHO, José; GOMES, Natanael P. **Tecnologia da informação no Governo Federal**. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, jan.-fev. 2004.

ROSA, Altair; FREY, Klaus; PROCOPIUCK, Mario. **Redes virtuais de governança ambiental: análise de uma *websphere* ambiental a partir da cidade de Curitiba**. *Revista Tecnologia e Sociedade*, v. 5. 2007.

RUA, Maria das Graças. ***Políticas públicas***. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

RUEDIGER, Marco A. **Governança democrática na era da informação**. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, nov.-dez. 2003.

SÁ, Vinícius C. **Inovação Na Gestão Pública**: Por Onde Começar? 11º Congresso Gestão Pública, NATAL set/2017.

SALDANHA, Douglas M. F. **Transparência e *accountability* em serviços públicos digitais**. Dissertação UNB, 2020.

SALES, Wilson. **Os Valores Éticos na Administração Pública**. Dissertação. Estácio de Sá, 2010.

SAMPAIO, Tathiana M. **Governança Para Resultados**. Dissertação, FGV-RJ, 2017.

SAMPAIO, Rafael C. **e-Orçamentos Participativos como Iniciativas de e-solicitação**: uma Prospecção dos Principais Casos e Reflexões Sobre a e-Participação. Revista de Administração Pública, 2016.

SANCHES, Osvaldo M. ***Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins***. 2ª ed. Brasília: Prisma, 2004.

SANTANA JUNIOR, Jorge J. B. **Transparência fiscal eletrônica**. Dissertação. UNB, 2008.

SANTOS, Carla S. **Tempo de Trabalho na Era da Informação**. Dissertação (Mestrado), UFRS, 2015.

SANTOS, Carlos F.H. **Incrementando a Codificação da Notação e Modelo de Processo de Negócio**. Dissertação (Mestrado), UFRS, 2016.

SANTOS, Priscilla R. **O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a nova agenda desenvolvimentista no Brasil.** Revista ENAP nº 65/2014.

SCHIAR, L.B.H.P; DOMINGUES, L. ***Organizações voltadas para processos***. Anais do XXII Encontro Nacional de Engenharia de Produção. Curitiba: Enegep, 2002.

SEABRA, Cecília. Jornalismo, democracia e afetos: ódio, medo e ressentimento no primeiro ano do Governo Bolsonaro. **Rev. ComPolis**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 84-112, fev./maio

SECCHIN, Lenise B.M. **Agências Reguladoras e Contrato de Gestão**. Dissertação (Mestrado), FGV-RJ, 2015.

SENA, Kárita E. R. **Comunicação pública e redes digitais**: atores, técnicas e políticas. Tese UNESP, BAURU, 2020.

SENADO FEDERAL, **Relatório Final da CPI da Previdência**, disponível em: http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/464c1458-f524-4d51-8bbd-eb8bb29d10cc

SENTANIN, O.F. ***Gestão por processos de negócios***. Dissertação, Universidade de São Carlos-SP, 2004.

SERPRO. ***Guia Referencial para Gestão de Processos no Governo***, 2011.

SHINGO, Shigeo. ***A Revolution in Manufacturing***. Artigo, 1995.

SCHMITZ, Ademar. **A Inovação e o Empreendedorismo na Universidade**. Tese, UFSC, 2017.

SHOMMER, Paula Chies. **Gestão pública no Brasil. Notícias do teatro de operações**. Revista de Administração de Empresas, v. 43, 2005.

SILVA, Alexander C. **Atuação do gerente de projetos no alinhamento entre os resultados dos projetos e a estratégia da empresa**. Dissertação FGV, RJ, 2019.

SILVA, Eduardo M.S.G. **Inovação e empreendedorismo no setor público**. Dissertação UNB, Brasília, 2020.

SILVA, Carolina B.H. **Planejamento Estratégico no Setor Público**. Dissertação, USP, 2014.

SILVA, Elinete R.; Hecksher, S.D. **Qualidade do Atendimento em Serviços Públicos de Saúde**. Revista Eletrônica Gestão & Saúde, Vol.07, 2016.

SILVA, Flávia, ET AL. **Redes organizacionais no contexto da governança pública**: a experiência dos Tribunais de Contas do Brasil com o grupo de planejamento organizacional. Revista ENAP nº 64/2013.

SILVA, Luiz A. **A Teoria da Captura: O Dilema Entre o Interesse Público e o Interesse Privado**. Dissertação, UFPR, 2017.

SILVA, Nelson S. Redes Comunitárias: Uma Construção Sociotécnica De Políticas De Comunicação. Dissertação, UNB, 2016.

SILVEIRA, Henrique F.R. da. **Organizações virtuais no Setor Público: uma nova abordagem**. In: *Revista do Serviço Público*. Brasília: Enap, out.-dez. 2005.

SIQUEIRA, Moema M. de. **Redes sociais na gestão de serviços urbanos**. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, nov.-dez. 2000.

SMITH, Andy. **Public Administration**. In: Mark Bevir (org.). *Encyclopedia of Governance* v. 1. Thousand Oaks: Sage Publications, 2007.

SMITH, H.; FINGAR, P. ***Business Process Management***. Artigo, 2003.

SNELL, Batemann. ***Administração: construindo vantagem competitiva***. São Paulo: Atlas, 1998.

SOUSA, Carolina S. Para Que o Brasil Continue: Memória e História de um Grupo Derrotado na Política Nacional (1933-1945). Tese, Unb, 2016.

STEFANINI. **Conheça as aplicações da Inteligência Artificial no dia a dia**. 2020. Disponível em: https://stefanini.com/pt-br/trends/artigos/aplicacoes-da-inteligencia-artificial-no-dia-a-dia. Acesso em: 25 out. 2021.

STEINMO, Sven. **The New Institutionalism**. In: CLARK, Barry; FOWERAKER, Joe (orgs.). *The Encyclopedia of Democratic Thought*. London: Routlege, 2001.

TAFFAREL, Celi N. Z; NEVES, Márcia L. C. Tendências da educação frente à correlação de forças na luta de classes: uma análise do governo Bolsonaro na perspectiva educacional. ***Estudos IAT***, Salvador, v.4, n.2, p. 310-329, set. 2019.

TCU, **Referencial Básico de Governança-2**, Aplicável aos Órgãos e Entidades Públicas, 2014. Disponível em www.tcu.gov.br.

TEIXEIRA JÚNIOR, Francisco; OLIVEIRA, Francisco C. ***Influência da tecnologia da informação na cultura organizacional***. Curitiba, 2003. Anais do XXVII encontro anual da ANPAD, Atibaia, 2003.

THIRY-CHERQUES, Hermano R. **Max Weber: o processo de racionalização e o desencantamento do trabalho nas organizações contemporâneas**. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, jul.-ago. 2009.

TIOSSI, Fabiano M; GASPARATO, Fernando. **Gestão de Projetos e Seus Modelos de Maturidade. Revista** Organizações e Sociedade, MG; v. 5, jul./dez. 2016.

TORREÃO, Paula G.B.C. ***Ambiente inteligente de aprendizado para educação em gerenciamento de projetos***. Dissertação, Ufpe, 2005.

TORRES, Marcelo D. de F. ***Estado, democracia e Administração Pública no Brasil***. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

TREVISAN, Andrei P.; BELLEN, Hans M.V. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção**. In: *Revista do Serviço Público*. Enap, mai.-jun.2008.

TROJBICZ, Beni. **Formação de Agenda e Formulação de Uma Política Pública no Brasil**. Tese, FGV-SP, 2014.

TUDE, João M. **Conceitos gerais de políticas públicas**. In: Tude, João Martins; Ferro, Daniel Dos Santos; Santana, Fábio Pablo (orgs.). *Curso de políticas públicas para smartphone e tablet*. Curitiba: Editora IESD, 2010.

VALLADARES, Vladimir. ***Gestão de processos garante diferencial competitivo***. Artigo, 2008.

VARGAS, Ricardo V. ***Gerenciamento de projetos: estabelecendo diferenciais competitivos***. Rio de Janeiro: Brasport, 2002.

VIACAVA, Juan J.C. **Cliente Satisfeito Sempre Tem Razão Em Continuar Cliente**. Tese (Doutorado), UFPR, 2016.

VIEIRA, Gisele M. V. **Aplicação do balanced scorecard em organizações do terceiro setor no Brasil**. Dissertação FGV, São Paulo, 2020.

VIEIRA, Larissa H.S. **Arranjos Produtivos Locais no Estado do Espírito Santo: Política Pública, Processo Decisório e Percepção de Atores**. Tese (Doutorado), FGV-SP, 2016.

VILLAS, Marcos V; MACEDO-SOARES, T. D.A. **A influência das redes de alianças estratégicas sobre a tecnologia de informação e comunicação**. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, set.-out. 2008.

VIVEIROS, Rafael T. **Gestão estratégica no século XXI:** a integração da gestão da inovação e da gestão do conhecimento na estratégia organizacional. Dissertação, FGV, SP, 2019.

VODOVOZ, Elic. **As Mudanças na Tecnologia da Informação e a Criação de Valor no Modelo de Negócio**. Dissertação (Mestrado), UFPR, 2015.

WALDO, Dwight. ***Problemas e aspectos da administração pública***. São Paulo: Pioneira, 1966.

WEBER, Max. ***Ciência e política***. São Paulo: Martin Claret, 2005. Tradução Jean Melville.

_____. ***O político e o cientista***. Lisboa: Editorial Presença, 1973. Tradução Carlos Grifo.

_____. *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966. Tradução Edmundo Campus.

WIKIPEDIA, Enciclopédia Livre. **Prince2**. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/PRINCE2, acesso em: ago/2015.

WIKIPEDIA. https://pt.wikipedia.org/wiki/Governo_Jair_Bolsonaro. Acesso em: 01 de agosto de 2021.

ZIMBRÃO, Adélia. **Políticas públicas e relações federativas**: o *Sistema Nacional de Cultura* como arranjo institucional de coordenação e cooperação intergovernamental. Revista ENAP nº 64/2013.